

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

**Doç. Dr. Seyfettin Gürsel
Yard. Doç. Dr. Veysel Ulusoy**

BÖLÜM 1

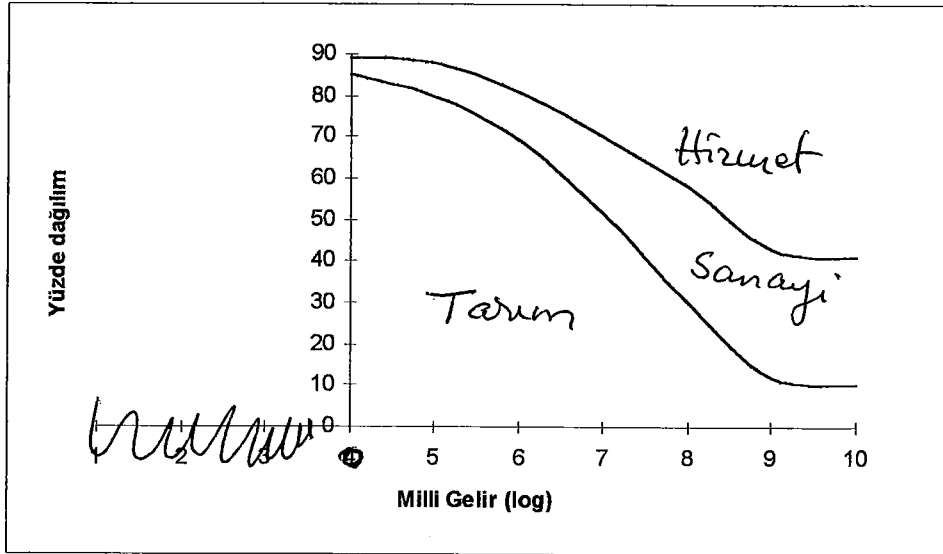
EMEK PİYASASININ GENEL YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

1. İşgücünün temel sektörler arasındaki dağılımı ve kalkınma dinamiği

İşgücünün tarım, sanayi¹ ve hizmet sektörleri arasındaki dağılımının evrimi kalkınma süreci içinde evrensel bir yasa izler. Bu evrensel yasa çerçevesinde tarımın payı sürekli olarak azalırken, sanayinin payı bir dönem sürekli artar, ardından uzun süre duraklama dönemine girer ve nihayet çok düşük bir tempoyla azalmaya başlar. Hizmet sektörü ise payını sürekli arttıran sektördür. Grafik 1.1’de kişi başına düşen gelir artışına bağlı olarak istihdamın üç temel sektör arasındaki dağılımının dünya ortalaması itibariyle nasıl bir gelişme izlediği açıkça görülmektedir.

Günümüzde önde gelen gelişmiş ülkelerde tarımda çalışanların işgücü içindeki payı %3-4’e inmiştir. Sanayide çalışanların payı ise % 30-35’e kadar yükseldikten sonra gerilemeye başlamıştır. Bu gerilemenin en ileri örneklerinden biri olan ABD’de sanayi sektörünün işgücü içinde payı halen % 25 civarındadır. Bu ülkede hizmet sektörünün payı da %70’i aşmıştır.

Grafik 1.1
Ülke gelir seviyesine göre çalışan nüfusun sektörler itibariyle dağılımı



Kaynak: Dünya Bankası, *World Development Report* Figure 4.1, s. 31.

¹ Sanayi sektörünü madencilik, imalat sanayi, elektrik -su-gaz ve inşaat alt sektörlerinin toplamı şeklinde tanımlıyoruz.

Gelir artışı, talep ve teknolojik dinamik

Bu gelişmeye neden olan etkenler iyi bilindiğinden kısaca hatırlatmakla yetinelim. Sektörler arasındaki verim artışında meydana gelen düzenli farklılık ile sektörlerin ürettiği mal ve hizmetlerin gelir esnekliği arasındaki farkların bileşimi, işgücünün uzun dönemli dağılımını belirlemektedir. Tarım ürünlerine olan talebin gelir artışının altında bir hızla artması, tarım sektöründe bir kaç aşamada yaşanan mekanizasyon, suni gübre ve sulama, tohum seleksiyonu ve nihayet biyoteknoloji gibi devrimci teknolojik sıçramalarla birleşince tarım işgücündeki dramatik azalma ortaya çıkmıştır. Burada vurgulanması gereken özellik, tarımda çalışanların sadece paylarının değil sayılarının da mutlak olarak azalmasıdır. Her ülkede tarımda çalışanların sayılarının mutlak azalışı, demografik gelişmelere, kalkınma sürecinin sosyo-ekonomik koşullarına, kalkınmanın yer aldığı tarihsel döneme, iktisat politikalarına (özellikle tarım sübvansiyonlarının varlığı/yokluğu)² ve nihayet tarımın mülkiyet yapısına göre kalkınmanın farklı dönemlerinde ortaya çıkmış, azalış temposunda da farklılıklar gözlemlenmiştir.

Sanayide işgücünün izlediği evrimin ilk aşamasında sanayi ürünlerinin gelir esnekliğinin yüksekliği verim artışından daha etkili olmuş ve istihdam artmıştır. Bir başka deyişle sanayi ürünlerine olan talep gelir artışından daha hızlı artmış ve emek verim artışının üzerinde seyretmiştir. Dolayısıyla verim artışı artan talebi tümüyle karşılayamadığından istihdam artışı (doğal olarak sabit sermaye artışı ile birlikte) gerekmiştir. Kalkınma sürecinin olgunluk dönemi geçtikten sonra, sanayi ürünlerinin gelir esnekliği düşmeye başladığından, buna karşın teknolojik gelişme, sonuç olarak da verim artışı devam ettiğinden, sanayinin istihdam payında azalma eğilimi ortaya çıkmıştır.

Hizmet sektörü diğer iki sektöre göre verim artışının daha düşük kaldığı bir sektördür. Kimi alt sektörlerde zaman zaman hızlı verim artışları yaşansa bile (ulaşım, finans) diğer bazılarında verim artışı hemen hemen sıfırdır (tipik örnek kuaförler). Öte yandan sektörün

² Tarım sübvansiyonlarının bu sektörde işgücünün yapay bir şekilde yüksek kalmasına neden olan ekonomik mekanizmaların açıklanmasına yönelik son örneklerden biri için: S. Sayan, **Budget Deficits and Agricultural Support Spending: General Equilibrium Effects Under Alternative Support Schemes**, Yapı Kredi Economic Review, vol. 7, no.2, Dec. 1996

kimi mallarının (örneğin tatil, eğlence) gelir esnekliği yüksektir. Dolayısıyla işgücünün dağılımı kalkınma sürecine paralel olarak bu sektörde yoğunlaşır.

İngiltere ve Fransa örnekleri

Bu son derece genel evrensel dinamik, tarihsel olarak birbirinden oldukça farklı kalkınma süreçlerinin yaşandığını unutturmamalı. Sanayi devriminin önderleri olan İngiltere ile Fransa bu dinamiğin gerçekleşme biçiminde oldukça farklı özellikler sergilemişlerdir. Bu iki klasik örnek farklı dinamikleri kavramamızı ve Türkiye'nin bulunduğu aşamayı değerlendirmemizi kolaylaştıracaktır.

İngiltere'de işgücünün tarımdan kopma süreci sanayi devriminden önce "enclosures" (çevreleme) hareketiyle başlamıştır. Toprak aristokrasisinin büyük ölçekli işletme tarzında kapitalist modern tarıma geçişinin bu en klasik örneğinde şiddetli bir **itme etkisi** temel mekanizmadır. Böylelikle daha ilk aşamada tarımda çalışan sayısı mutlak olarak hızla azalmış, ikinci aşamada da İngiltere tahıl üretimini korumak yerine amerikan tahıllarına kapılarını açmış, böylelikle piyasa mekanizması içinde **itme etkisi** bir kez daha işleyerek 20. yüzyılın daha başlarında tarımda çalışanların payı %10'un altına inmiştir.

Fransa ise 1789 devriminden sonra toprak mülkiyetinin parçalandığı tipik bir küçük ve orta köylü ülkesi özelliği kazanmıştır. Bu nedenle tarımdan sanayi ve hizmet sektörüne geçiş demografik baskının getirdiği zayıf ve uzun zamana yayılan **itme etkisi** ile birlikte hizmet ve sanayinin daha yüksek gelir ve maddi refah vadedtiği dönemlerde ortaya çıkan **çekme etkisi** ile gerçekleşmiş ve doğal olarak son derece yavaş bir tempoda seyretmiştir. 19. yüzyılın son çeyreğinde amerikan tahıl rekabetine karşı koruma politikasının uygulanması **çekme etkisini** olumsuz etkilemiştir. Fransa'da I.Dünya Savaşı'nın arifesinde çalışan nüfusun %40'ı tarımla geçiniyordu. Fransa'da tarımsal istihdam %10'un altına ancak 1970 yılından itibaren düştü.

Tarım: Verimsiz işgücü deposu

Türkiye tarımının yapısal özellikleri Fransa ile benzerlikler gösterir. Mülkiyet yapısı itibariyle küçük üretici egemendir. Bu yapı ölçek ekonomilerine ve bütüncül makinalaşmaya elverişli olmadığından emek verimi yavaş bir tempoda artmış, ücretli işçilik de son derece sınırlı kalmıştır. Ayrıca, çok partili demokratik rejime geçildiğinden bu yana köylülüğün seçmen olarak etkisi kendini sürekli hissettirmiş ve tarım korunan ve desteklenen bir sektör niteliği kazanmıştır.

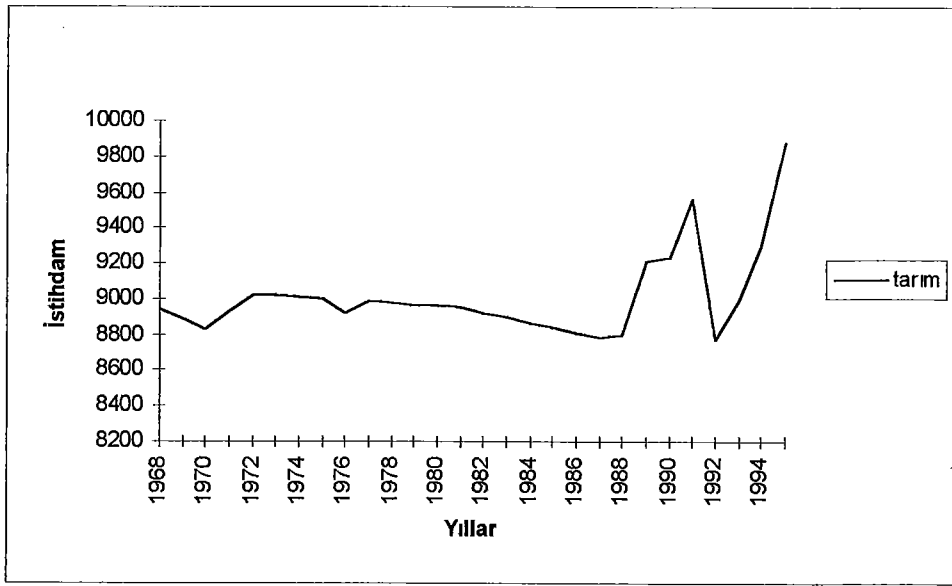
Bu koşullarda tarımda istihdam edilen işgücünün toplam istihdam içindeki payının azalmasının son derece yavaş bir seyir izlemesi doğaldır. Tarımda çalışan sayısının mutlak olarak azalma aşamasına ise henüz kesin bir şekilde geçilemediği anlaşılmaktadır. Grafik 1.1’de Türkiye’nin kişi başına gelir düzeyine göre olması beklenen tarım işgücünün payı ile fiili durum 1980 ve 1995 yılları için gösterilmiştir. 1980 yılında bu pay’ın %42 olması beklenirken %55, 1995 yılında ise %33 olması beklenirken %47’dir. Türkiye’de kişi başına ortalama gelir 1980 yılında 1660 USD’di. $\ln 1660=7.4$ olduğuna göre bu gelir düzeyinde dünyada tarımın toplam istihdam içindeki payı yaklaşık % 42’dir. Keza 1995 yılında 3000 USD olan kişi başına gelire karşılık gelen tarımsal istihdam payı ise yaklaşık %33’dür. Görüldüğü gibi Türkiye’de tarımsal istihdamın fiili payı dünya ortalamalarının 13-14 puan üzerindedir. Rakamlar Türkiye’nin kalkınma dinamiğinin standart trendinin bir hayli dışında kaldığını ve bu aykırı durumun son 15 yılda hiç bir azalma eğilimi göstermediğine işaret etmektedir. Türkiye’nin “tarım ülkesi” özelliği nedeniyle dünya ortalamasının biraz üzerinde bir paya sahip olması normal karşılanabilir. Ama bu farkın 3-4 puanın üzerine çıkması beklenmez. Sonuç olarak Türkiye’de tarım sektöründe toplam istihdamın %10’u kadar bir nüfusun (yaklaşık 2 milyon yetişkin) verimsiz bir şekilde tutulduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye’nin işgücünün dağılım dinamiği açısından iki Asya kaplanı ile karşılaştırılması da oldukça öğreticidir. Grafik 1.2’de Malezya, Güney Kore ve Türkiye’de istihdamın sektörel dağılımının seyri gösterilmiştir.

(Grafik 1.2 ,wb. fig.4.2 s.32 + Türkiye)

Gerek Malezya gerek Güney Kore tarımda çalışan sayısının mutlak olarak azalma aşamasını çoktan geride bırakmışlardır. Yalnızca gerek mutlak sayıda artış gerek azalış Malezya’da çok tedrici olmuş (tarımın istihdam payı halen %30’un altında), Güney Kore’de ise bu evrim daha sert çıkış-iniş şeklinde gerçekleşmiştir. Bu ülkede tarımın istihdam payı halen %20’nin altındadır. 1975 yılına kadar tarımda çalışanların sayısında gerçekleşen artışın nedeni (tarımın payının yavaş bir tempo ile azalması ile birlikte) bir ölçüde tarımın korunması ve gelir sübvansiyonu olurken, 1970’li yılların başında gerçekleştirilen ve temel eğitimin süresini 8 yıla çıkaran reform çalışan sayısının mutlak olarak azalmasında başlangıçta etkili olmuştur. İzleyen yıllarda bu politikalar aşılırken sanayi ve hizmet sektörünün gelir yönünden çekme etkisi yükselmiştir.

Grafik 1.3
Tarımda Çalışan Sayısı



Kaynak: Çalışma İstatistikleri, DİE, 1995, T-8.1.

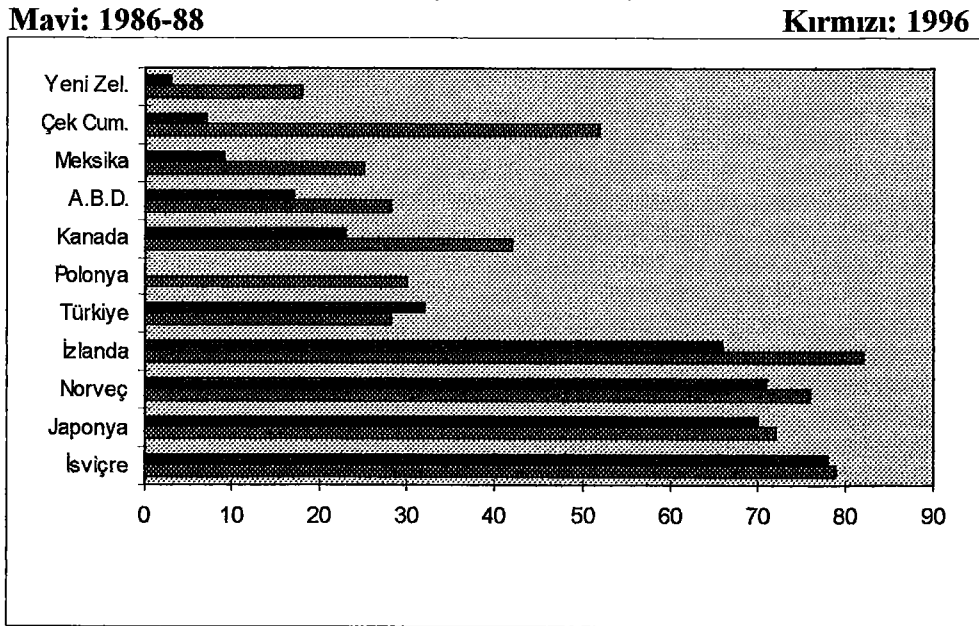
Not: Kaynak 1968 - 87 arası verilerin 1988 HİA sonuçlarına göre edinildiğini ve

Türkiye’nin tarımda çalışan sayısının mutlak azalış aşamasına geldiği oldukça kuşkuludur. 1968 -1995 döneminde tarımda çalışan sayısının seyri Grafik 1.3’de görüldüğü gibi 1977 yılına kadar durağan kalmakta, daha sonra 1988 yılına kadar çok da belirgin olmayan(11 yılda 90.000 kişi, bkz. Ek.. tablo 1) bir azalış sergilemektedir. 1989 yılından itibaren çalışan sayısında meydana gelen sıçramanın ölçme sorunundan kaynaklandığını düşünüyoruz. DİE 1988 yılından itibaren HİA’de 12-15 yaş kuşağını da işgücüne dahil etmeye başlamıştır. Oysa daha önce 15+ kuşağı işgücüne dahil ediliyordu. Gerçi kullanılan verilerde

DİE 1970-1987 bilgilerinin “1988 HİA’nın revize edilmiş sonuçlarına göre düzeltilmiş”ni belirtmektedir (Çalışma İstatistikleri 1995, DİE, s.98) ama bu düzeltmenin yeterince yapılamadığı düşünülebilir. Bununla birlikte 1989-1995 döneminde grafik 1.3’de görüldüğü gibi iniş ve çıkışlar son derece şiddetlidir ve belirgin bir trend ortaya çıkmamaktadır.³

Ölçme sorunları bir yana, 1991 yılından itibaren popülist politikaların dozunun artması, sounçta tarımsal gelirlerin sübvansiyon politikaları ile nisbi olarak yüksek tutulması **itme etkisini** törpülerken, 1994-1995 yıllarında kentsel ücretlerin reel olarak gerilemesi **çekme etkisini** törpülemiştir. 1986-1988 ile 1996 yıllarında tarımsal sübvansiyonlarda uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında (Grafik 1.4), sıfır sübvansiyondan pozitif sübvansiyona geçen Polonya hariç, sübvansiyon oranını sadece Türkiye’nin arttırdığı görülmektedir. Ayrıca 1996 yılı itibariyle Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Meksika arasında oran olarak en yüksek sübvansiyon veren ülke Türkiye’dir.

**Grafik 1.4, Tarım Sübvansiyonları
(Üretimin yüzdesi olarak)**



Kaynak The Economist, 14 Haziran 1997, s. 127.

³ DİE’nün son dönemi (1989-1996) Nisan ve Ekim ayları itibariyle kapsayan “1994 örneklem değişikliğine göre güncelleştirilmiş” istihdam serisi için de aynı değerlendirme geçerlidir. Nisan 1989’da 9.236.000 tarımdaki istihdam rakamı Nisan 1996’da 9.751.000 olmakta, dönem boyunca önce azalmakta, daha sonra yükselmektedir. Nisan 1995-Nisan 1996 arası gözlemlenen 128.000’lik azalışın kalıcı bir azalma trendinin başlangıcı olduğunu ileri sürmek için henüz erkendir. Rakamsal gelişmeler Ekim 1989-Ekim 1996 arası da aynı niteliktedir..

DİE, HİA, Haber Bülteni, 20.03.1997, t:4, s.10.

Okuyucuya bir fikir vermesi açısından 1968-1995 dönemini bir bütün olarak ele alırsak grafik 1.2’de de görüldüğü gibi Türkiye’de tarımda çalışanların sayısı bu dönemde yılda ortalama %0.4 oranında artmıştır. 8 yıllık eğitime geçiş dolayısıyla işgücünün tanımı değiştiğinde ve buna ek olarak bir istikrar programı çerçevesinde tarımsal sübvansiyonlar azaltılıp istikrarlı bir büyümeye geçildiğinde, tarımda çalışan sayısının mutlak olarak azalmaya başlayacağına kesin gözüyle bakabiliriz. Türkiye’nin kalkınma sürecini devam ettirebilmesi de bu gelişmeye bağlıdır.

Sanayide yetersiz büyüme düşük verim artışı

Sanayi ve hizmet sektörlerinde istihdam dinamiği bakımından Türkiye Malezya ve Güney Kore ile karşılaştırıldığında şu özellikler ortaya çıkmaktadır. Yaklaşık 25 yılda sanayi istihdamı Malezya’da 3 kat, G.Kore’de 6 kat artarken Türkiye’de 2 kat artmıştır. Bu fark hızla sanayileşen/gelişen ülkelerle bu alanda oldukça yavaş ve istikrarsız bir durumda seyreden ülke arasındaki farktır. Grafik 1.2’de dikkat çeken bir özellik de Malezya ve Güney Kore’de incelenen dönemin ikinci yarısında istihdam artış trendi yükselirken (yüksek emek verim artışı ama çok daha yüksek büyüme hızı sonucu) Türkiye’de son dönemde istihdam artış hızı yıllık ortalama %1 civarına düşmüştür. 1978 - 1981 döneminde de aynı yavaşlama söz konusudur. Bu dönemler aynı zamanda makro istikrarsızlığın arttığı ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerdir.

1968-1995 dönemine bir bütün olarak bakıldığında sanayi istihdamının büyüme trendi %2.75’tir. Bu yavaş temponun mümkün nedenlerinden biri yüksek verim artışı ile birlikte nispeten düşük büyüme hızının varlığı olduğu düşünülebilir. Kişi başına düşen katma değer rakamlarının uzun dönem trendine bakıldığında (grafik 1.5 ve tablo 2 Ek) nispeten düşük büyüme hızının doğru ama yüksek verim artışının doğru olmadığı görülüyor. Türkiye’de sanayi sektöründe çalışan başına katma değer 2 kat artarken G.Kore’de 4 kattan fazla artmıştır. Malezya’da 2 kattan biraz daha az artması başlangıçta sanayide emek verimliliğinin yüksek olmasına (tarımın 4 katı) bağlanabilir. G. Kore’deki olağan üstü artış ise tersine başlangıç verimliliğinin düşüklüğüne (tarımın 1.5 katı) bağlanabilir. Türkiye bu karşılaştırmada Malezya’ya daha yakındır; başlangıçta sanayi emek verimliliği tarımın 3.25 katıdır. Malezya ekonomisinin daha fazla sanayi istihdamı yaratmasının nedeni daha düşük verim artışına

rağmen sanayide çok daha yüksek (ortalama %5-6'ya karşılık %8-10) büyüme hızlarını gerçekleştirmesindendir.

(grafik 1.5, wb s.32 + Türkiye)

Tarım ve sanayide emek verimi farklılığı bakımından da Türkiye ciddi bir sorunla karşıkarşıyadır. Kalkınmasına büyük ölçüde tamamlayan ekonomilerde tarımla sanayi arasında kişi başına katma değer farkı yaklaşık 1-2.5 oranındadır. Malezya ve G.Kore rakamlarının dönem sonunda bu değere doğru yöneldiği gözlemlenirken (Malezya'da 4'den 2.6'ya, G.Kore'de 1.5'tan 3.1'e) Türkiye'de bu orantısızlık 3.25'ten 4.83'e çıkmıştır (1994 ve 1995 yıllarının ortalaması itibariyle). Bu tablo türk ekonomisinin ortalama emek verimliliğini yükseltmekte çektiği büyük zorluğun tipik göstergesidir. Sonuçta tarım, emek veriminin düşük kaldığı yapay bir istihdam deposu haline gelmekte ve yeterince refah artışından yararlanamamakta, öte yandan verimlilik ve üretim artışının büyük potansiyel taşıdığı sanayi, yapması gereken lokomotif görevini yerine getirememektedir.

Hizmet sektöründeki gelişmelerde de Malezya, G.Kore ve Türkiye arasında önemli farklılıklar gözlemlenmektedir. Yaklaşık son 25 yılda Hizmet sektöründe istihdam, Malezya'da 3 kat, G.Kore'de 4 kata yakın artarken Türkiye'de 3 kattan daha az artmıştır.(bkz. grafik 1.2). Hizmetlerin kalkınmanın olgunlaşma döneminde sanayi ile birlikte hareket ettiği düşünülürse, daha hızlı sanayileşen G.Kore ve Malezya ile Türkiye arasında böyle bir farkın ortaya çıkması doğaldır.

Doğal olmayan hizmet sektöründe çalışan başına düşen katma değer rakamları arasında zaman içinde oluşan olağanüstü farktır. Malezya'da daha başlangıçta saniiinin lehine olan fark giderek açılmış ve iki katın üzerine çıkmıştır. G.Kore'de ise başlangıçta sanayi emek verimi hizmet sektörünün altında iken zaman içinde geçerek endeks olarak 150 puanlık bir fark ortaya çıkmıştır: Sanayi endeksi 650, hizmet endeksi 500. Türkiye'de ise başlangıçta hizmet sektörünün lehine olan fark 27 yıl boyunca ancak kapanabilmiştir. 1995 yılında her iki sektör için de endeks 650'de eşitlenmiştir(sanayi 654, hizmet 652). Bu yapıda iki özellik dikkati çekmektedir. İlki sanayi endeksinin yetirince hızlı artmayışı, ikincisi ise hizmet sektöründe kişi başına katma değer Türkiye'de, kendisinden çok daha yüksek bir gelir düzeyine sahip bu iki ülkeye oranla yüksek olmasıdır. Hizmet sektöründe ortalama ücret düzeyi sanayi ortalama ücret düzeyinden belirgin bir şekilde daha yüksek olmadığına göre bu özelliği hizmet sektöründe rantçılığın teşvik edilmesi ile açıklayabiliriz.

Tüm bu göstergeler arasındaki farklar sonuçta Türkiye'nin son 25 yılda sanayileşme/kalkınmayı yeterince başaramadığını ve önemli yapısal sorunlar biriktirdiğini göstermekte. Potansiyel büyüme trendi olan %6 oranının düzenli bir şekilde gerçekleşeceği (kişi başına gelirin yılda yaklaşık % 4 büyümesi demektir) varsayımı çerçevesinde Türkiye'nin önümüzdeki 10 yıl içinde yapısal çarpıklıkları düzelterek, kişi başına gelir düzeyini 4.500 dolara ulaştırabilmesi ve işsizliği günümüzdeki düzeyinde tutabilmesi için sanayi sektöründe her yıl ortalama 160.000, hizmet sektöründe de 593.000 yeni iş yaratması gerekiyor.⁴ Oysa, 1985-95 döneminde yılda yaratılan ortalama iş miktarı sanayide 66.000, hizmet sektöründe 159.000'den ibarettir. Ancak bu dönemde ortalama büyüme hızının %6 değil %4.3 olduğunu belirtelim. Geçen 10 yılda yaratılan iş miktarlarını %50 oranında arttırsak bile, yapısal çarpıklığı düzeltmek için yaratılması gereken iş hacminden yine de uzak kalıyoruz. Bu konuya işsizliğin geleceğinin incelendiği bölümde tekrar döneceğiz.

2. Kalkınma stratejileri ve iş yaratma

Dünya Bankası'nın işgücü sorunlarına ayırdığı 1995 raporu (Workers in an Integrating World) sanayileşmeyi ithal ikamesi yoluyla gerçekleştirmeye çalışmış ülkelerle, bunu ihracat yönelimli (exportled growth) kalkınmayı tercih etmiş ülkeleri reel ücret artışları ve istihdam artışları açısından karşılaştırıyor. (tablo 2.1)

Düşük ücret-düşük istihdam versus yüksek ücret-yüksek istihdam

İthal ikamesinin bir gereği olarak ekonomilerini yüksek koruma duvarlarıyla çeviren ülkeler negatif ya da düşük ücret artışları ile yetinmek durumunda kalırken aynı zamanda istihdam artışları da çok düşük kalmaktadır (Arjantin'de istihdam artışı negatif). Örneğin Hindistan'da

⁴ Bu hesaplama şöyledir: Kişi başına 4.500 dolar gelir düzeyinde, işgücünün sektörler arası ortalama dağılımı - bkz. grafik 1- tarım %25, sanayi %25, hizmetler %50 şeklindedir. Diğer yandan 1985-1995 yılının trendine (yılda ortalama %1.7 artış) göre 2005 yılında Türkiye'de istihdamın 24.670.000'e çıkacağını düşünebiliriz. Kabul ettiğimiz paylara göre 2005 yılında sanayi istihdamının 6.168.000'e ulaşması gerekiyor. Bu durumda, 1996 yılında 4.734.000 (Ekim 1996, DİE, 20.03.1997 tarihli haber bülteni) olan sanayi istihdamına 1.434.000 kişi eklenmesi gerekir. Demek ki önümüzdeki 9 yıl içinde sanayi sektöründe her yıl 160.000 iş yaratılmasına ihtiyaç vardır. Aynı şekilde hizmet sektöründe yaratılması gereken iş miktarını yılda ortalama 593.000 olarak hesaplayabiliriz. Türkiye'nin bir tarım ülkesi olması gerekçesi ile bu rakamlar %2-3 daha düşük olabilir.

reel ücret artışı ortalama %2.2 olurken, istihdam artışı da %2 ile sınırlı kalmıştır. İlk yaklaşımda paradoksal gibi görünen bu gelişme, emek maliyeti nisbi olarak ucuz kalıyorsa daha yüksek bir istihdam artışı beklenirdi, iktisat teorisi ile çelişkili değildir. İthal ikamesi uygulayan korunan ekonomilerde, yatırım malları ithalatının teşvik edilmesi ve döviz kurunun genelde aşırı değerli olması sermayenin fiyatını ücret aleyhine ucuzlatmakta ve emek talebini olumsuz etkilemektedir. Döviz kurunun diğer bir etkisi de, daha emek yoğun olan ihracatçı sektörler/firmalar aleyhine bias oluşturmaktadır.

Zaten bu strateji sonuçta başarısız olmuş, bu ekonomiler yüksek büyüme hızlarını sürekli kılammışlar, dış borç krizi ve onu izleyen enflasyon ve ekonomik kriz bu ülkelerin hemen hemen tümünde stabilizasyonu ve bununla birlikte strateji değişimini gündeme getirmiştir.

Yukarıdaki argümanlara bir de korunan ekonomilerde, özellikle ithal ikamece sektörlerde oluşan tekelci güç aynı zamanda güçlü (teel rantının paylaşımı) sendikalaşmaya neden olmuş, bu gelişme özellikle istihdam esnekliğinin kaybolmasına, bir başka deyişle işten çıkarma - dolayısıyla işe alma - maliyetinin çok yükselmesine neden olmuştur. Reel ücretlerde nispeten düşük büyümeye rağmen düşük istihdam artışının bir nedeni de bu nedendir.

İhracata yönelik ekonomilere sahip 3 Doğu Asya ülkesinde gelişmeler oldukça farklı olmuştur. Hindistan gibi düşük reel ücret artışı yaşayan Malezya, istihdamı Hindistan'dan hemen hemen 4 kat daha hızlı arttırmıştır. Çok yüksek reel ücret artışlarına rağmen (yıllık ortalama %8.2) Kore istihdamı her yıl ortalama %6.6 oranında arttırmıştır. Bu istihdam yanlısı stratejinin dayanağı aşırı değerli olmayan döviz kuru, dolayısıyla sermaye kullanımı lehine-emek kullanımı aleyhine bias oluşmaması ve büyümenin emek yoğun ihracatçı sektörlerdir.

Türkiye: Ne çok kötü ne de çok başarılı

Türkiye'nin korumacı ve ithal ikameci dönemi 1961-1980 olarak kabul edilebilir. Tablo 2.1'de Türkiye bu dönem itibarıyla yer almaktadır. Türkiye strateji itibarıyla tablodaki birinci grupta yer alması gerekir. Ancak rakamlar itibarıyla Türkiye bu gruptan daha iyi bir performans sergilemekte, ancak istihdam artışı bakımından 2. grubun gerisine düşmektedir; reel ücret artışı itibarıyla Kore'nin oldukça gerisindedir. İstihdam artışı bakımından Türkiye'nin o kadar kötü bir performans sergilememesinin ardında karşılaştırmanın farklı dönemlerle

yapılmasının da bir etkisi olabilir. Nitekim Türkiye için de 1970-1990 dönemi dikkate alındığında, ücret artışı %2'ye, istihdam artışı da %3.3'e düşmektedir.

Tablo 1.1
İmalat sanayinde ücretler ve İstihdam
(Yıllık yüzde artış, 1970-1990)

Ülkeler	Ortalama reel ücret	İstihdam
<i>Yüksek korumalı ekonomiler</i>		
Arjantina	-0.9	-2.5
Ghana	-5.5	2.2
Hindistan	2.2	2.0
Peru	-3.3	2.6
Zambiya	-0.9	2.0
<i>İhracata yönelik ekonomiler</i>		
Kore Cumhuriyeti	8.2	6.6
Malezya	2.2	8.2
Tayland	3.0	5.1
Türkiye (1961-1980)	3.7	4.7

Kaynak: *WB Development Report 1995, t:4.1, s.33. Türkiye - istihdam için DİE İstatistik Göstergeler 1923-1995, t:8.1, s.99, Türkiye - ücret için Tuncer Bulutay, "Employment, unemployment and wages in Turkey", 1995, DİE yay., t:9.J, s.306.*

3. Eksik istihdam ve işsizliğin daha geniş bir şekilde değerlendirilmesi

Genel anlamıyla eksik istihdamı referans döneminde genel ekonomik koşullar nedeniyle 40 saatten daha az süre çalışıp mevcut işinde ya da ikinci bir işte daha fazla süre çalışmaya müsait olan kişiler oluşturmaktadır. Bu Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) tanımıyla *görülebilir eksik istihdamdır*. Görülebilir eksik istihdam dışında kalanlar mevcut işinde elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmediği gibi nedenlerle mevcut işini değiştirmek istediğini ya da ikinci bir iş aradığını bildiren kişilerdir. Buna bağlı olarak DİE verilerini üç grupta toplamaktadır.

- Teknik veya ekonomik nedenlerle geçici iş yavaşlatılması veya durdurulması,
- İş olmaması,
- Tam gün iş bulunamaması.

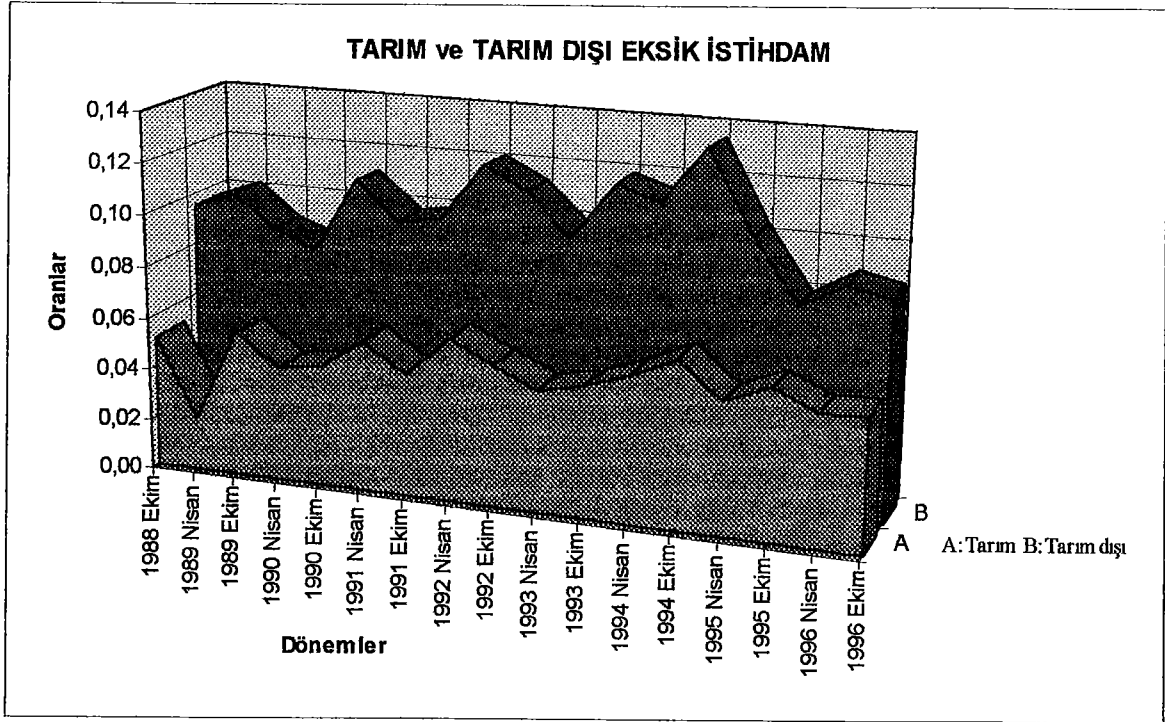
Türkiye ile diğer ülkeler arasında eksik istihdam açısından karşılaştırmalı bir analiz yapmak oldukça zordur. Zira işsizlik sigortasının olmadığı ülkemizde işsiz kalmanın maliyeti (fırsat maliyeti) çok yüksek değerde olduğu için kişiler işin niteliğine ve/veya ücret ödemelerine bakmaksızın emek sunumunu yapmak zorunda kalabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde, buna rağmen, işsizlik sigortasının olması (geçici veya kalıcı) kişiye en azından ekonomik açıdan bir yeterlilik sağlayabilmektedir. İşte bu nedenledir ki kişi, yine yeteneklerini, iş tecrübelerini ve eğitimini kullanabileceği işi araması için yeterli bir zaman aralığı bulmaktadır. Bu ve benzeri karşılaştırmalara geçmeden Türkiye için rakamları verip konumumuzu belirlememiz yararlı olacaktır.

Gelişmekte olan ülkeler özelliği gösteren ülkemizde eksik istihdamı iki yönden ele almak istiyoruz: tarım ve tarım dışı faaliyetlerde. Buna neden olan faktör eksik istihdamın vasıfsız işgücünün yoğun olduğu ekonomik faaliyetlerde daha yoğun bir yapı arzemesinin beklenmesidir. Grafik BB bu durumu göstermektedir. Buna göre, tarım sektöründe tarım dışı ekonomik ünitelere göre eksik istihdam oranı (tarımdaki istihdam içinde) daha yüksek oranlarda seyretmektedir. Bu oranın büyüklüğü ortalama 2 kat olarak gerçekleşmektedir. Örneğin 6 aylık zaman dilimlerinde 1988 Nisan ayı itibarıyla %10 olan eksik istihdam genel olarak aynı seviyelerde bir trend oluşturmuş ve 1996 Ekim ayında % 8 olmuştur. Buna karşılık tarım dışı kesimde 1988 Nisan ayı oranı % 5, 1996 Ekim ayı oranı yine aynı seviyede kalmıştır.

Yukarıda eksik istihdamın gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelere temel olarak vasıfsız, yüksek eğitim seviyesi gerektirmeyen bir yapı arzettiğini belirtmiştik. Bunu örneğin eksik istihdamın meslek gruplarına göre dağılımlarına (1994 Ekim için) bakarak görmek mümkündür. İki meslek grubu olan tarımcı, hayvancı, ormancı, balıkçı ve avcılar ile tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makinaları kullananlar oransal olarak toplam eksik istihdamın 2/3'nden fazladır. Buna ek olarakta hizmet işlerinde çalışanlarda önemli bir oran oluşturmaktadır.

Diğer bir nokta da ticaret ve satış personellerinin eksik istihdamda en büyük üçüncü grubu oluşturmalarıdır. Bu olgu doğal olarak işin yapısı gereği mobilitenin yüksek olmasına bağlanabilir.

Grafik 1.6



Acaba eksik istihdamla ilgili yukarıda bahsettiğimiz özellikler ne derece diğer ülkelerle karşılaştırmada kullanılabilir? Daha değişik bir ifade ile, sözkonusu ortak ve ayrılan noktalar nelerdir? Sözkonusu soruların yanıtı aslında o kadar zor olmasa gerek çünkü eksik istihdam gelişmiş batı ülkelerinde bir varlık bulamamıştır. Buna rağmen bu ülkelerde değişik istihdam/işsizlik kendini göstermiştir: geçici istihdam, kısmi istihdam (part-time employment). Savi'ye (1997)⁵ göre İtalya'da 1993'den 1996'ya kadar istihdamda 378,000 kadar bir azalma olurken, aynı dönemde kısmi istihdamdaki büyüme 907,000 den 1,064,000'e yükselmiştir. Bu oran Avrupa ülkelerinin ortalamasının (%7.4) altında seyretmiştir. Sözkonusu oran buna ramen İngiltere (%6.5), Belçika (%5.1) ve Lüksemburg (%2.9) için düşük seviyelerde kaydedilmiştir. Buna ek olarak kısmi istihdam da aynı ülkeler için önemli düzeylere yükselmiştir. Yine İtalya'da kısmi istihdam işgücü içinde % 6.4'lük bir pay almıştır. Bu oran devamlı yükselmesine rağmen Avrupa ortalama ortalamasının altında kalmıştır (%16). Eksik istihdama benzer nitelikler taşıyan bu tür işsizlikte İtalya için servis sektöründe çalışanlar çoğunluğu oluşturmaktadır.

⁵ Raffele Savi, (1197), *Approaches to the Political Left to Active Employment Policies in Italy*, Paper presented at the Friedrich Ebert Stiftung Conention held in Istanbul, Turkey, October 16th, 1997.

4. İşgücüne Dahil Olmayanların Yapısal Analizi

Türkiye’deki yüksek oranlı ve kalıcı olan işsizlik sorunu yıllardan beri ekonomik gündemi meşgul etmektedir. Aynı sorunu sayısal olarak sadece işsizlik oranına bakıp, ekonomik politikaları⁶ ona göre yönlendirmek forografın bazı karelerin kaybememize neden olabilir. Bu bağlamda amacımız bu kareleri irdeleyip sorunun ince noktalarına ulaşmaktır. İşsizlik oranını doğal olarak önemli bir gösterge olmakla beraber, emek piyasasının bütün yapısını kapsamaz.

İş Bulma Ümidi olmayanlar

İş bulma ümidi olmayan, daha doğrusu işgücüne dahil olmayan nüfus hakkında çok çeşitli araştırmalar olmakla beraber, konu daha çok subjektif bir yapı olarak kalmıştır. OECD Employment Outlook’da (1987, 1993, 1995) bu grup işgücü ne bir anlamda hemen işgücüne dahil olabilecek bir özelliğe sahip olduğu ne de bu grup işsizliğin kişilerin iş bulma çabalarındaki başarısızlıktan kaynaklandığı görüşü ağır basmaktadır. Bu bölüm Türkiye’de bu grup işsizliği çeşitli açılardan ele alacaktır. Örneğin, bu grubun alt kısımları incelenerek bunun konjonktürel bir dalgalanmaya bağlı olup olmadığı incelenecek, yaş grubuna göre analizi yapılacaktır.

İş bulma ümidi olmayan işçiler olarak gruplandırılan bu yapısal özellik ükeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Uluslararası emek piyasası tanımlarında bu grup genel olarak işgücü kapsamına dahil edilmemekle beraber, makro ekonomik dengeler ile değişmesi itibarıyla işgücüne en yakın bir grup olarak algılanmaktadır. Bununla beraber birçok araştırmada bu yapısal özelliğin direk olarak işgücü kapsamına alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

Yukarıda bahsedilen farklı yapısal özelliğin kaynağı ülkelerin kendi işgücü sayımları sonucunda oluşan gruplandırmalardan gelmektedir. Daha değişik bir ifade ile tanımsal yaklaşım sayımlarda sorulan ayrıntılı sorulara, ankete katılmama oranlarına bağlı olabilmektedir. Türkiye’de bu grup genel olarak çalışmaya hazır olup iş aramamaktadır. Bunun temel iki nedeni vardır. Kişi,

(a) bölgede iş bulamadığına inanıyor, veya

⁶ Bu politikalar başta işsizlik oranının düşürülmesi olmak üzere yapısal bağlantılar dolayısıyla bütün makro düzey dengelerin oluşturulması olabilir.

(b) nerede iş arayacağını bilmiyor.

Türkiye'deki hanehalkı sayımları, birinci nedeninin (sayısal olarak) ikinci nedene göre daha ağırlıklı olduğunu göstermektedir. Bu sayımlarda neden iş aranmadığına dair sorulan sorular ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin OECD Emloyment Outlook'ta da belirtildiği gibi, Kanada ve İsveç'te ki sayımlarda ümitsizliğe kapılmanın 'temel neden'i sorulmakta, bazı ülkelerde de nedenlerin hepsi sorulmaktadır. Bazı ülkelerinde, (Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Jaopnya ve İsveç gibi) zaman içinde soruları değiştirmesi bir uluslararası karşılaştırmayı zora somaktadır.

Araştırmamızda analizleri karşılaştırmalı bir ölçüye göre yapabilmek için, işbulma ümidi olmayanların işgücüne oranını hesaplamak, salt sayısal karşılaştırmadan daha anlamlı olacaktır. Buna bağlı olarak, Grafik 1.7, Grafik 1.8 ve Grafik 1.9 sırasıyla, Türkiye geneli, erkek ve kadınların bu gruplardaki yapısını ele almaktadır. Türkiye toplamına baktığımızda işgücüne dahil olmayıp işbaşı yapmaya hazır olanların toplam işgücüne oranı ortalama % 0.70, aynı grup içindeki işbulma ümidi olmayanların işgücüne oranı ortalama % 0.50 ve 1992 den sonra sabit bir trend izlemektedir. Birçok ekonomide durgunluk ve genişleme ile paralel bir yapı arzemesi beklenen bu oranlar Türk ekonomisi için böyle bir yapıya sahip görünmemektedir.

Aynı sabit trend yine erkek ve kadınlar içinde geçerli olup, erkeklerde oranlar genelde Türkiye geneline yakın bir seyir takip etmektedir. Kadınlarda ise bu iki oran Türkiye ortalamasının üstündedir.

Yapısal Özellikler

İş bulma ümidi olmayan işçiler OECD ülkeleri toplamında 1993 itibariyle 4 milyona ulaşmıştır. Türkiye'de olduğu gibi kadınlar bu grubun çoğunluğunu oluşturmaktadır (yaklaşık üçte ikisi). Buna rağmen Belçika, Kanada, İsveç, İngiltere ve ABD'de kadınlarda işbulma ümidi olmayanların işgücüne oranı erkeklere oranla daha düşüktür.

Normal olarak, uluslararası düzeyde 25-54 yaş arası nüfus içindeki ümitsiz olanların oranı diğer yaş grubuna göre daha fazladır. Türkiye'de ise , buna rağmen, Tablo 1'de görüldüğü gibi genç yaş grubunda bu oran daha fazla bir durum oluşturmaktadır.

Konjonktürel Dalgalanma ile olan Korelasyon

Yukarıda da bahsedildiği gibi, işbulma ümidi olmayan işçilerin toplam işgücüne oranı ile işsizlik oranı arasında bir korelasyonun olduğu geleneksel ekonomi teorisinde kabul görmüş bir olgudur. Örneğin, toplam üretimin arttığı dönemlerde bu grubun emek arzını artıracığı, tersine işsizlik oranının arttığı duraklama dönemlerinde nedenlerden de anlaşılacağı gibi bazı işçiler emek piyasasından çekilmektedir.

Grafik 1.10 bu korelasyonu göstermektedir. 1988 ile 1996 arası Türkiye genelinde işsizlik oranı ile işbulma ümidi olmayanların işgücüne oranı arasındaki korelasyon katsayısı yaklaşık 0.31, aynı katsayı erkeklerde 0.30, ve kadınlarda ise 0.63 dür. Elde edilen korelasyon katsayıları çerçevesinde, değerler iki değişken arasındaki ilişkinin positif olduğunu, yani işsizliğin arttığı zamanlarda emek piyasasında bu grubun çekilme olasılığı da artmaktadır. Yine aynı katsayılar Türkiye genelinde ve erkeklerde işsizlik oranındaki toplam değişimin işbulma ümidi olmayanların işgücüne oranı tarafından açıklanma derecesini yaklaşık % 10, kadınlarda ise yaklaşık % 40 olarak göstermektedir.⁷ Bu yapının bir sebep neden ilişkisi gösterme gereği olmamasından dolayı korelasyon ilişkisi tersine de düşünülebilir.

Ümitsizlerin Emek Piyasasına Yakınlığı

Korelasyon yapısı gereği işbulma ümidi olmayanların emek piyasasındaki tecrübelerini incelemek ilginç olacaktır. Bundaki amaç bu gruptaki işçilerin sayısındaki artmanın iş kaybını yansıtmasıdır. Bu genel olarak belli bir zaman diliminde iş aramayı, daha sonrada işgücünde çekilmekle sonuçlanmaktadır. Bu yaklaşım bazı noktalarda tartışmaya neden olmaktadır. Bu bölümde yukarıdaki yaklaşımlara bağlı bir çerçevede Türkiye'deki durum sayısal olarak ele alınacaktır.

Bu gruba giren işçilerin son olarak çalışma durumları ve emek piyasasında ne zaman çekildikleri hakkında şu noktalar belirlemektedir.

1. 1988 ile 1993 yılları arasında bu gruba girenlerin oranı yaklaşık toplamda %65 ile %70'i, erkeklerde ortalama % 60'ı, kadınlarda ise %70 dir. Özellikle kadınlarda 1988 yılında %90 olan bu oranın daha sonra %60 lara düşmesi

⁷ Korelasyon katsayısının tanımı gereği $100r^2$ formülü kullanılmıştır.

önemli bir nokta oluşturmıştır.

2. Çalışanların ortalama %40'ı daha önce çalışmıştır. Bu oran hem erkeklerde hemde kadınlarda ortalama olarak aynıdır.

3. 1993 yılı itibariyle, 1 yıldan az çalışanlar sırasıyla Türkiye geneli, erkekler ve kadınlarda bu oran % 22, %24 ve %17 dir.

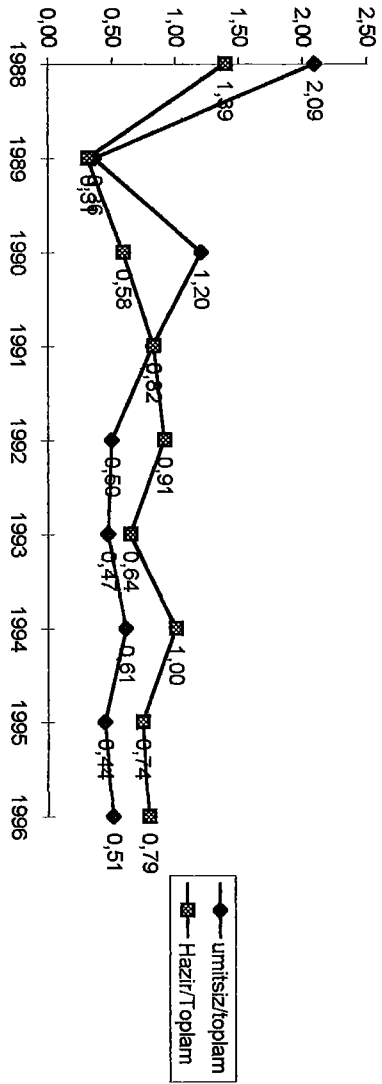
4. Ümitsiz olup işgücünden çekilmişler içinde 3 veya daha fazla çalışmışların oranı Türkiye genelinde % 9, erkeklerde % 6 ve kadınlarda %14 civarındadır.

Bu veriler bir grup *uzun dönem* ümitsiz işçilerin olduğunu göstermektedir. Önemli olan nokta ise uzun dönem yapısal bağlantı nedeniyle bu grubun tamamen işgücünden soyutlanıp soyutlanmamasıdır. Bazı ekonomistler ilgili grubun işgücüne dahil edilmemesi gerektiğini, diğerleri ise zaten bunların sınıflanması itibariyle böyle bir elemeye gerek olmadığını vurgulamışlardır. Yaklaşım ne olursa olsun Türkiye için genel durum bu grubun % 80 ninin daha önce bir işte çalışmadığı ve ortalama % 10 dan fazlasının da 3 yıl veya daha fazla bir zaman içinde işsiz olmalarıdır.

Bu bağlamda, insan sermayesi açısından işsiz olanlarla işbulma ümidi olmadığından işgücüne dahil olmayanlar karşılaştırıldığında birinci grubun ikinci gruptan daha avantajlı olduğu söylenebilir. Çünkü ikinci grup işçiler zaten insan sermayesinin diğer gruplara göre yetersizliği ve benzeri sebeplerden dolayı işgücünden çekilmişlerdir. Türkiye'de işgücü içindeki payı % 0.5 ile % 1 arasında değişen bu grubun mutlak sayısının azaltılması, işgücüne katılamama nedenlerinin iyibir şekilde analizi ve onların bölgesel kaynaklar hakkında bilgilendirilmesi sayesinde sağlanabilir. Ayrıca Türkiye için durum diğer ülkelerle karşılaştırıldığında biraz vahim gözümektedir. Çünkü, bizdeki genç nüfusun bu grup içindeki yoğunluğu diğer çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre çok fazladır (Bkz. Tablo 1). Bu nokta aynı zamanda insan sermayesi açısından bir zayıflık belirtisi olmaktadır. Bu konu ayrıca ele alınıp ayrıntılı bir şekilde Bölüm 3 de incelenecektir.

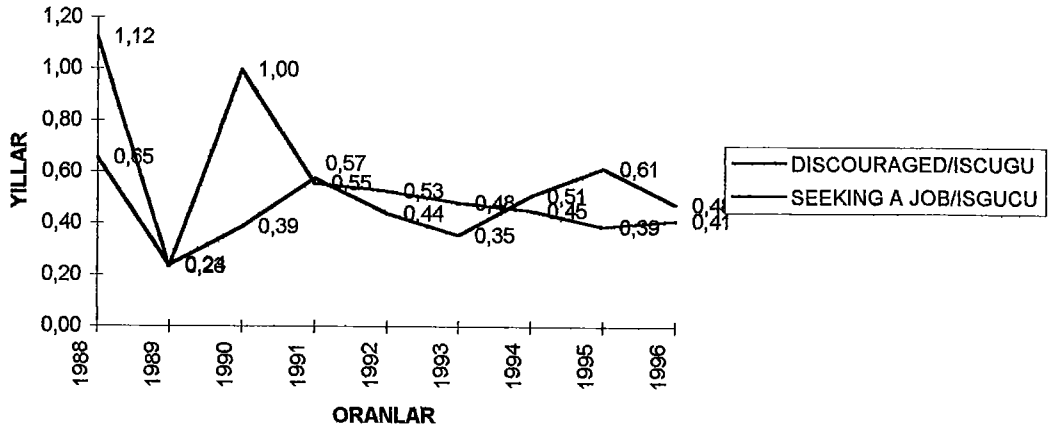
Grafik 1.7

İSBULMA UMİDİ OLMAYANLARIN VE DİĞER İŞ YAPMAYA HAZIR
OLANLARIN İSGÜCÜNE ORANI (%)



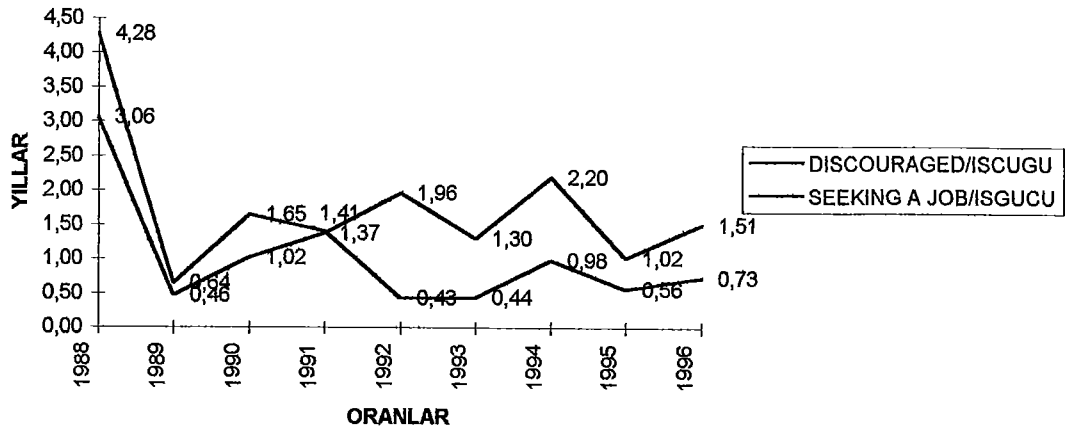
Grafik 1.8

MALE



Grafik 1.9

FEMALE



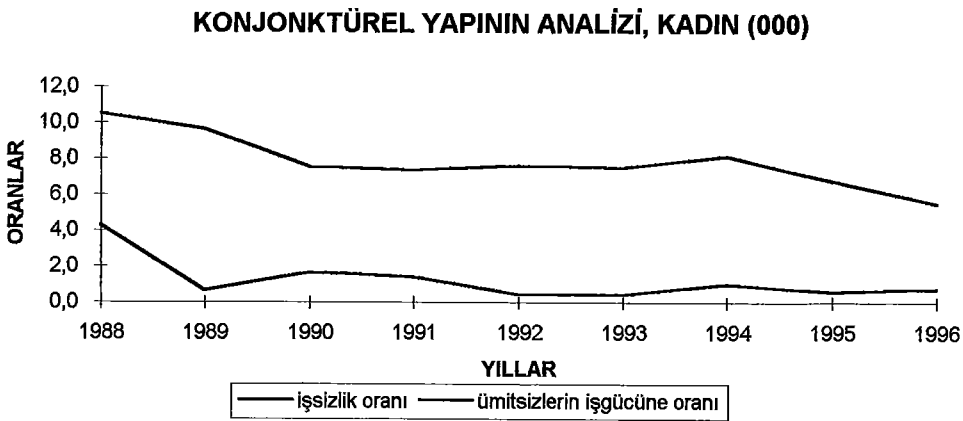
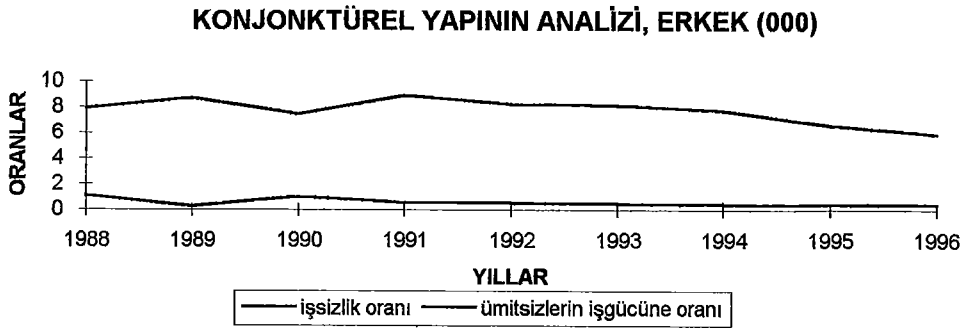
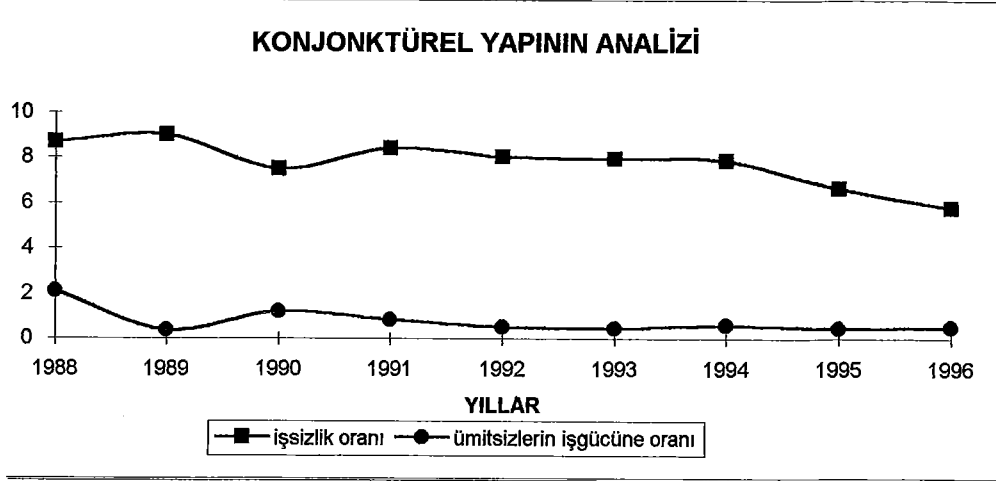
**İŞBULMA ÜMİDİ OLMAYANLARIN YAŞ VE CİNSİYETE GÖRE
DAĞILIMI (000)**

TOPLAM													
YILAR	12-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	
1988	61	121	68	44	32	30	15	17	12	15	9	2	
1989	10	28	14	6	7	5	1	1	1	3	0	0	
1990	47	84	48	35	15	5	3	7	9	2	2	2	
1991	22	66	23	11	18	8	12	3	5	3	3	1	
1992	23	49	10	6	6	6	2	2	2	0	1	1	
1993	28	34	11	12	3	4	3	3	2	0	0	0	
1994	28	37	15	17	6	8	3	7	8	4	1	0	
1995	20	44	12	10	4	3	3	2	2	0	0	1	
1996	25	49	14	4	8	6	5	2	1	1	1	0	

ERKEK													
YILAR	12-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	
1988	38	53	15	5	4	2	4	9	7	11	8	2	
1989	8	15	3	1	0	1	0	0	1	3	0	0	
1990	34	56	24	17	4	1	1	4	4	0	1	1	
1991	14	20	14	4	7	0	9	2	5	3	3	1	
1992	20	37	5	4	1	5	1	2	2	0	1	1	
1993	25	21	7	7	3	3	1	3	2	0	0	0	
1994	20	16	6	4	3	4	0	6	7	4	1	0	
1995	15	31	6	4	3	1	0	1	1	0	0	0	
1996	20	30	7	1	1	3	2	1	0	1	1	0	

KADIN													
YILAR	12-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	
1988	23	69	53	39	28	28	11	8	5	4	1	0	
1989	2	13	11	5	7	4	1	1	0	1	0	0	
1990	13	28	24	18	11	4	2	3	6	2	1	1	
1991	8	46	10	7	11	8	2	1	1	0	0	0	
1992	3	12	5	2	5	1	1	0	0	0	0	0	
1993	3	13	4	5	0	1	3	0	0	0	0	0	
1994	7	21	9	13	3	5	3	1	1	0	0	0	
1995	4	13	6	7	1	1	3	1	1	0	0	1	
1996	5	19	7	4	7	3	3	2	1	0	0	0	

Grafik 1.10



BÖLÜM 2

İŞSİZLİĞİN ANATOMİSİ

1. İşsizlikte nerede duruyoruz?

DİE 1997 baharında işsizliğin azalmaya devam ettiğini ve işsizlik oranının Ekim 1996 itibariyle dikkate değer bir düşüş gerçekleşerek oranın %5.8'e indiğini ilan ettiğinde kamuoyu normalde göstermesi gereken olumlu tepkiyi göstermedi. Oysa bu düşük oranla Türkiye OECD ülkeleri içinde işsizlik bakımından son derece itibarlı bir yere sahip oluyordu. Tablo 3.1'de görüldüğü gibi Türkiye işsizlikte ABD ve Japonya'dan sonra İngiltere ile birlikte en başarılı ülke(işsizlik oranının düşüklüğü bakımından) durumuna gelmiş bulunuyor. Böyle bir gelişme OECD ülkelerinin herhangi birinde meydana gelmiş olsaydı, gazeteler haberi birinci sayfalarından geniş bir şekilde duyururlar, ekonomistler arasında canlı bir yorum ve tartışma faaliyeti başlar, döviz kuru yükselir, ekonomik iklimin havası olumlu yöne dönerdi.

Tablo 2.1
OECD Ülkeleri İşsizlik Oranları(%)

	1997	1996	+/-
Japonya	3.5	3.5	
ABD	4.8	5.4	-
İsviçre	5.1	4.4	+
İngiltere	5.7	7.7	-
Türkiye	5.8	6.6	-
Hollanda	5.9	6.6	-
Avusturya	7.2	7.0	+
Danimarka	8.1	8.8	-
Avustralya	8.7	8.5	+
İsveç	8.8	8.4	+
Kanada	9.1	10.0	-
Almanya	11.5	10.3	+
İtalya	12.4	12.0	+
Fransa	12.6	12.4	+
Belçika	13.7	14.0	-
İspanya	20.9	22.3	-

1997 rakamları genellikle Haziran/Temmuz aylarına ilişkindir. 1996 rakamları bir yıl önceki aya aittir. Türkiye rakamları Ekim 1996 ve Ekim 1995 DİE verileridir. Diğer ülkelere ilişkin rakamlar *The Economist*'in 9 Ağustos 1997 tarihli sayısından alınmıştır, s.92.
(+) bir önceki yıla göre işsizliğin yükseldiğini, (-) düştüğünü gösteriyor.

Türkiye’de bunların hiç biri olmadı. Haber kendine ancak gazetelerin iç sayfalarında ve tek sütunda yer bulabildi. Ekonomi uzmanları habere hiç değinmediler. Doğal olarak ekonominin makro göstergeleri de olaydan hiç etkilenmediler.

İlk yaklaşımda tamamen paradoksal gibi gözüken bu durumun açıklanması gerekir. Türkiye’de işsizliğin çok yüksek olduğuna ve bu nedenle çok önemli bir ekonomik ve toplumsal sorun olduğuna dair yaygın bir kanı olduğu yadsınamaz.

Kamuda memur kadroları için açılan sınavlara giren binlerce adayın stadları doldurduğu bir ülkede kamu oyunun işsizliğin çok yüksek olduğunu düşünmesini doğal karşılamak gerekir. PİAR-GALLUP’un kamuoyu anketlerinden sonuncusunda işsizlik halkımız tarafından (%34’le katılanların içinde en yüksek oran) en önemli sorun olarak ilan ediliyor. Keza VERİ AŞ’nin Nisan 1996’da yaptığı bir ankette de “işsizlik”, “enflasyon” ve “terör”den sonra en önemli sorun olarak görülüyordu.⁸

Kolay ve basit bir açıklama DİE’nün işsizlik oranını yanlış ölçtüğü şeklinde olabilirdi. Ama böyle olmadığını biliyoruz. Gerçi ülkemizde işsizlik tazminatı olmadığından, işsizlerin doğrudan sayılması olanaksız. Bununla birlikte DİE 1983’den beri uygulamakta olduğu Hanehalkı İşgücü Anketlerini, özellikle 1988’den itibaren, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün(UÇÖ) normlarına tamamen uygun bir şekilde gerçekleştirmekte. Teknik olarak da büyük bir yetkinliğe sahip olan DİE’nün işsizlik oranını kabul edilebilir ve marjinal hata payı içinde ölçtüğünden kuşku duyulamaz.

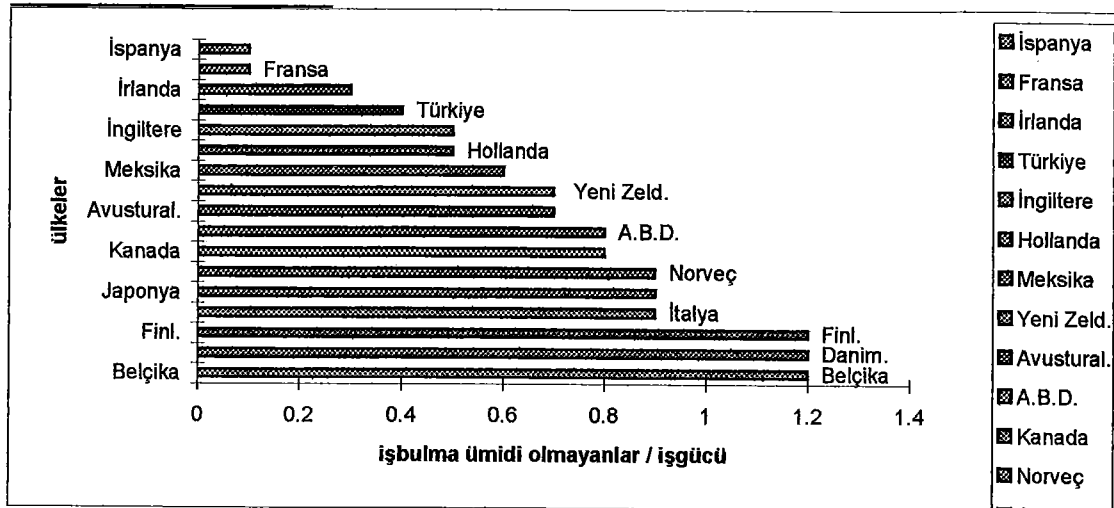
İş bulma ümidini kaybedenler açısından

⁸ Bülent Tanla, *Yeni Gündem*, 15 Ağustos 1997, Perspektif sayfası ve VERİ AŞ, *Türkiye’de siyasi parti seçmenlerinin nitelikleri, kimlikleri ve eğilimleri*, s.54, TÜSES, Eylül 1996.

Diğer bir açıklama işsizlerin dar anlamda tanımlandığı şeklinde olabilir. UÇÖ'ne göre işsiz, referans döneminde (örneğin son bir hafta) hiç çalışmamış olup, çalışmaya hazır ve aktif olarak iş arayan kişidir. DİE de bu tanıma esas almaktadır. Referans dönemi son bir haftadır. Tanım icabı “eksik istihdam” ve “iş bulma ümidini kaybedenler” (“discouraged workers”) işsizlerin dışında kalmaktadır. Bu iki özel kategoriyi 1. Bölümde incelemiştik. Temel bulguları hatırlatalım:

“İş bulma ümidini kaybedenler” miktarı diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında yüksek değildir. Bu oran 1990'lı yıllarda % 0.5⁹ civarında oldukça istikrarlı bir seyir izlemiştir ve görüldüğü gibi işsizlik oranına eklense bile işsizlikte büyük bir sıçrama meydana gelmeyecektir. Daha önemlisi bu oran OECD ülkelerinin çoğundan daha düşüktür (grafik 3.1). Dolayısıyla Türkiye’de işsizlik oranının görece düşükliğünün nedenleri arasında “iş bulma ümidini kaybedenlerin” işgücüne göre önemli miktarlarda olmasını ileri süremeyiz. Diğer bir deyişle, iş bulma ümidini kaybedenlerin düşüklüğü, işsizlik oranının yapay bir şekilde düşük gözüktüğü şeklindeki bir savı geçersiz kılmaktadır.

Grafik 2.1
İşbulma Ümidini Kaybedenlerin İşgücü İçindeki Payı



Not: İsveç 3.3 ile en yüksek orana sahiptir. Bu oran OECD ortalamasından çok yüksek olduğu için grafiğe dahil edilmemiştir.

Kaynak: OECD, *Employment Outlook 1995*.

⁹ DİE verilerinden hesaplanmıştır. *OECD Employment Outlook 1995*, 1993 yılı için bu oranı Türkiye için 0.3 olarak vermektedir. Oran 12-14 yaş grubu çıkartılarak hesaplanırsa da, söz konusu yıl için 0.38 hesaplanmaktadır. Dolayısıyla Tablo 3.2’de 0.4 olarak alınmıştır.

Eksik istihdam açısından

İkinci özel kategori olan “eksik istihdam” konusunda durum biraz daha farklıdır. Eksik istihdam kategorisi iradesi/isteği dışında normal çalışma süresinin (40 saat?) altında çalışanlardan oluşmaktadır. Birinci bölümde de belirttiğimiz gibi DİE “referans dönemi içinde bir saat bile çalışmamış” olmayı işsizliğin koşulu olarak kabul etmekte, dolayısıyla anket gününün öncesindeki bir hafta içinde tamamen geçici ve tesadüfen bulunmuş bir işte bir kaç saat çalışan birisi işsizlere dahil edilmemektedir. Doğal olarak tarımda eksik istihdam tarım dışı kesime oranla daha yüksektir. Tarımda eksik istihdamın oranı 1988-1996 döneminde % 13-8 arasında değişirken, tarım dışı kesimde eksik istihdam % 5-6 seviyesinde seyretmiştir (bkz. Tablyo Ek 1...).

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’de eksik istihdamın oldukça yüksek olduğu görülür. Daha doğrusu gelişmiş ülkelerde “görülür eksik istihdam” kategorisi hemen hemen yoktur ve bu nedenle istatistiklere konu olmamaktadır. Buna karşın part-time istihdam mevcuttur ve son yıllarda bu iş türünün payı düzenli bir artış kaydetmiştir. Türkiye’yi eksik istihdam açısından diğer OECD ülkeleri ile doğrudan karşılaştırmak olanaklı değildir. Yine de part-time iş kategorisi içinde bu tür işi gönülsüz olarak kabul etmiş çalışanların oranı eksik istihdam oranı ile karşılaştırılarak bir fikir edinilebilir.

OECD ülkelerinde gönülsüz part-time çalışanlar esas olarak iki gruptan oluşmaktadır: Tam günlük iş bulamadıklarını söyleyenler ile normalde tam gün çalışırken ekonomik nedenlerle normal mesai saatinin altında çalışmak zorunda kalanlar. 1993 yılında tam gün iş bulamayanlar çoğu ülkede işgücünün % 1-2’sini oluştururken Avusturalya, Kanada, Fransa ve Yeni Zelanda’da bu oran %4-6’ya çıkmaktadır. Ekonomik nedenlerle normal mesai saatinin altında çalışmak zorunda kalan ikinci grup ise çoğu ülkede % 0.1-1 arasında değişirken, Meksika, İsveç ve ABD’de sırasıyla % 5, 6 ve 2 olmuştur.¹⁰

Türkiye’de eksik istihdam tarım dışı sektörde dikkate alındığında çoğu OECD ülkesinden daha yüksek oranlara sahip olduğu açıktır. Bununla birlikte eksik istihdam

¹⁰ *Employment Outlook 1997*, OECD, s.65.

açısından kimi gelişmiş ülkeye oranla daha kötü durumda değildir. Eksik istihdam tanımına uygun olan ikinci grup açısından karşılaştırma yapıldığında, İsveç'in 1993'de resesyon koşullarında olduğu ve firmaların işçi çıkarmadan önce measi saatlerini azaltmayı yeğlemeleri gibi özel bir durum bir yana bırakılırsa, Türkiye'nin Meksika ile aynı orana sahip olması (% 5) eksik istihdamın gelişmekte olan ekonomilerde daha yaygın olduğuna işaret etmektedir. Sonuç olarak Türkiye'de işsizlik değerlendirilirken eksik istihdam rakamı da dikkate alınmalıdır. Ancak bu tür bir istihdamın tamamen gelişmekte olan ekonomilere özgü olduğu düşünülmemelidir. Gelişmiş ülkelerde işgücü piyasasında kurumlaşma daha ileri düzeyde olduğundan part-time işlerin gelişmişliği bu ülkelerde eksik istihdamın (ekonomik nedenlerle normal measi saatinin altında çalışmak zorunda kalanlar) gerçek durumunu perdelemektedir. Part-time çalışmanın gönülsüz olduğu durumlar değerlendirmeye alındığında gelişmiş ülkelerin bir kısmı Türkiye ile hemen hemen aynı oranlara sahip olurken, pek çoğu da Türkiye'nin ancak bir kaç puan altında bulunmaktadır.

Tarımsal istihdamın yanıltıcı etkisi

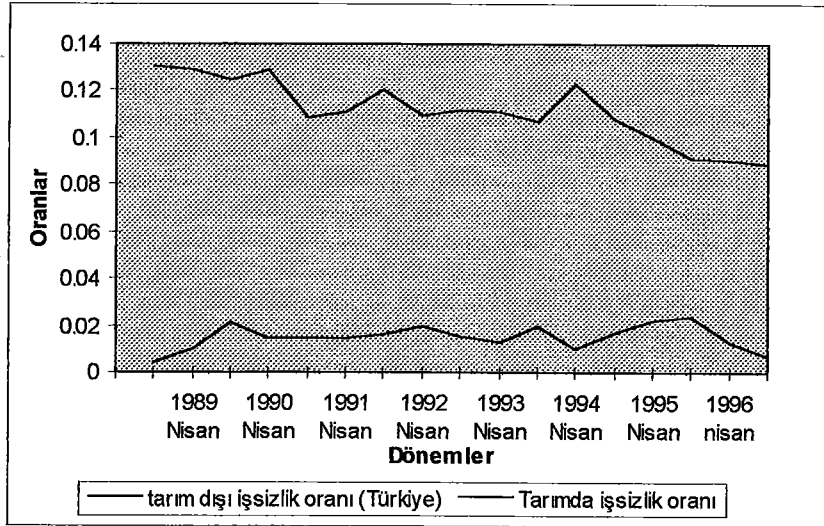
Tarımsal istihdamın toplam içinde ortalama %5'lik bir paya sahip gelişmiş sanayi ülkeleri ile istihdamının %45'inin tarım sektöründe bulunduğu gelişmekte olan bir ülke arasında işsizlik oranlarının karşılaştırılabilir kılınması için tarım sektörünün kapsam dışı bırakılması gerekir. Tarımın çok büyük bir paya sahip ülkelerde toplam işsizlik oranları genellikle çok düşüktür. Örneğin, Pakistan'da işsizlik oranı 1981-1993 arası %4'ün biraz altındadır. Brezilya'da 1990'lı yıllarda %5 civarındadır. Tarımsal istihdamın %70'in üzerinde paya sahip olduğu Afrika ülkelerinde ise işsizlik oranı %1'in altındadır. Oysa bu ülkelerin işsizlik sorununu hallettikleri elbette söylenemez.¹¹

Küçük üreticilerden oluşan tarımsal bir yapıda işsizlik tanımı icabı sıfırdır. Az veya çok bir toprağa sahip olarak tarımla geçinen bir ailenin işgücüne dahil olan fertlerinin işsiz kategorisine girmesi olanaksızdır. Nitekim, bu kişiler, işin aile içi paylaşılması prensibi çerçevesinde, referans döneminde bir kaç saat de olsa çalışmış olacaklardır. Türkiye

¹¹ *World Employment 1996/97*, ILO 1997, Geneva, s.144-146.

tarımında da küçük üreticilik egemen olduğuna göre¹², tarımda işsizliğin çok düşük olması gerekir. Rakamlar da bu savı kanıtlar yöndedir.

Grafik 2.2



Grafik 3.2’de tarımın işsizliği perdelediği açıkça bellidir. İncelenen dönemde tarımda işsizlik oranı çoğunlukla % 2’nin altında seyretmiştir. Ekim 1996’da da bu rakam % 0.65’den ibarettir. (Bkz. Tablo Ek 3....). Tarım kapsam dışı bırakıldığında işsizlik oranı ortalamanın çok üzerine çıkmaktadır. Bu oran ilk yıllarda %12’nin üzerinde seyretmiş, daha sonra da belirgin bir azalış trendi çerçevesinde %10’nun altına inmiştir. Ekim 1996’da en düşük düzeyi olan % 8.8’e gerilemiştir. Tarım dışı işsizliğin, bir bakıma esas işsizliğin azalış nedenleri üzerinde daha sonra duracağız. Tarımın perdelemesi kalkınca Türkiye işsizlik açısından en iyi performansa sahip ülkelerin grubundan çıkıyor. Karşılaştırmayı yeniden yapmak için gelişmiş Batı ülkelerinin işsizlik oranlarında da küçük bir düzeltme yapmamız gerekiyor.

OECD ülkelerinde tarımsal istihdamın payı ortalama %5’dir. Tarım sektöründe işsizliği sıfır kabul edersek bu ülkelerin işsizlik oranlarını 1.053¹³ ile çarparak tarım dışı

¹² 1989-1995 döneminde tarımda ücretle çalışanların toplam tarımsal istihdama oranı % 4.5 ile % 5 arasında değişmiştir. Genel trend artış yönündedir ama tempo son derece düşüktür. 1996 yılında gözlemlenen sıçramanın (oran aniden % 6.4’e çıkıyor) kalıcı olup olmadığını söyleyebilmek için henüz erkendir. Tarımda çalışanların yaklaşık %35’i “kendi hasabına ve işveren” kategorisine, %60’ı “ücretsiz aile işçisi” kategorisine dahildir. DİE, *Haber Bülteni*, 20.03.1997, Tablo 4.

işsizlik oranlarını bulabiliriz. Tablo 3.2’de düzeltilmiş işsizlik oranları yer almaktadır. Görüldüğü gibi Türkiye bu ölçüye göre işsizliğin düşük olduğu ülkeler grubundan çıkarak, Avusturya Danimarka, İsveç gibi orta düzeyde işsizliğe sahip ülkelerin arasına katılmakta. Ama yine de Türkiye, Fransa, İtalya ve Almanya’dan nisbi olarak daha az işsize sahiptir. Bir kez daha hatırlatmak gerekirse, en önemlisi, Türkiye bir önceki yıla göre işsizliği düşürmeyi başaran ülkelerden biridir.

Tablo 2.3
OECD Ülkeleri Düzeltilmiş İşsizlik Oranları(%)
(tarım kapsam dışı)

	1997
Japonya	3.7
ABD	5.1
İsviçre	5.4
İngiltere	6.0
Hollanda	6.2
Avusturya	7.6
Danimarka	8.5
Türkiye	9.2
Avustralya	9.2
İsveç	9.3
Kanada	9.6
Almanya	12.1
İtalya	13.0
Fransa	13.3
Belçika	14.4
İspanya	22.0

Kaynaklar Tablo 3.1’in kaynaklarıdır.

İşsizliğin düşme nedenlerini incelemeden önce işsizliğin Türkiye’de ne ölçüde önemli bir sorun olduğu konusunu bir değişik açıdan daha ele almamız gerekiyor. İşsizlerin ne kadarı *yapısal* ne kadarı *döngüsel / konjonktürel (cyclical)* işsizlikten oluşuyor? Eğer yapısal işsizlik Türkiye’de yüksekse ve süreklilik gösteriyorsa, yüksek orandaki (%9.2) tarım dışı işsizlik ciddi bir sorun demektir. Bu durumda işsizlikle mücadele daha çok işgücü

¹³ u yüzde olarak işsizlik oranı ise $a=u/100$, 100 olarak kabul ettiğimiz toplam işgücünden tarımın payını çıkartırsak, tarım dışı işsizlik oranı $a'=u/95$ olur; $a'=100/95 \times a$; $a'=1.053a$ kolayca hesaplanır. Tarım kesiminin payı çok düşük olduğundan bu kesimde işsizlik oranı pozitif olsa bile oransal olarak çok düşük olacağından hesaplanan “düzeltilmiş işsizlik oranlarını” değiştirmeyecektir.

piyasasında yapılacak kurumsal reformlar aracılığı ile yürütölmek durumundadır. talep yönlü politikalarla ekonomiyi canlandırmak enflasyon artışına neden olacağından işsizlikle mücadelenin kısa ömürlü olması, hatta “Rasyonel Beklentiler Kuramı”nın savunucularına göre tamamen etkisiz olması (R. Lucas klasik referans) kaçınılmaz olmaktadır. Eğer işsizliğin dönemsel bölümü daha ağırlıklıysa, bu kez işsizlikle mücadelenin daha çok yüksek ve istikrarlı büyüme aracılığı ile yürütölmesi hem olanaklı hem de etkin olmaktadır.

2. Yapısal / Doğal işsizlik versus konjonktürel / döngüsel işsizlik

Son yıllarda işsizlik üzerine gerek teorik gerek ampirik çalışmalar büyük bir çeşitlilik ve zenginlik sergilediler. Bu arada klasik “doğal işsizlik” kavramı da (M. Friedman 1968, E.S. Phelps,1968) geliştirildi. Klasik kuramda doğal işsizlik ekonomide kaynakların optimal düzeyde kullanıldığı bir durumda dahi kaçınılmaz olan işsizliği ifade eder. Bu işsizliğin (teknik deyimiyle friksiyonel işsizlik) esas kaynağı da gönüllü olarak işten ayrılan kişilerin yeni bir iş ararken işsiz kaldıkları süredir. Tanımı icabı doğal işsizlik oranı, % 2-3 gibi çok düşük bir oran olarak kabul edilir.¹⁴

Ekonomi Kuramında Yapısal İşsizlik

Oysa, 1980’li yıllarda gelişen yüksek enflasyon-yüksek işsizlik olgusu, 90’lı yıllarda enflasyonun düşürölmesine rağmen yüksek işsizliğin pek çok ölkede azalmaması ya da ekonomi kuramının öngördüğü ölçüde azalmaması yeni arayışları kamçıladi. Kuramsal düzeyde Philips eğrisinin istikrarlı olamayacağı gösterildi. Bir başka deyişle enflasyonla işsizlik arasındaki trade-off ilişkisini gösteren bu ünlü eğrinin zaman içinde kayma göstereceğı, dolayısıyla aynı enflasyon oranına farklı işsizlik oranlarının tekaböl edebileceğı

¹⁴ DİE işsizlik nedenleri arasında “işinden ayrıldı çünkü geliri azdı ve memnun değildi” şeklinde iki alt grubu dikkate almaktadır. Gönüllü işsizlik/friksiyonel işsizlik için bu iki grup çok iyi bir proxy olarak kabul edilebilir. Zaman serisi belirtilen başlıklar altında Nisan 1991’den itibaren mevcuttur. “Geliri azdı ve memnun değildi” kategorilerini toplayarak işgücüne oranladığınızda bu oran Türkiye’de yıllık ortalamalar itibariyle 1991’de % 2.6 iken 1996’da % 1.8’e düşmüştür. Bu dönemde en yüksek değeri Nisan 1995’de % 3.1’dir. 1991’den öncesi istatistiklerde gönüllü işsizlere yakın üç alt grup vardı. Belirtmek gerekli ki bu 3 alt grup dikkate alındığında sonuçlar çok fazla değişmemektedir. Örneğin 1990’da gönüllü işsizlik bu şekilde hesaplandığında % 2 çıkmaktadır.

Bu rakamlar “doğal işsizlik” kuramının öngördüğü % 2-3 oranıyla tutarlıdır.

ispatlandı. Ampirik çalışmalar bu sonucu kanıtlarken Philips eğrisinin ekonomiden ekonomiye de önemli farklılıklar gösterdiğine işaret ettiler.

Bu yeni perspektifin doğrultusunda aşağı yukarı aynı anlama gelen iki yeni kavram geliştirildi: “NAIRU (*Non-accelerating inflation rate of unemployment*)” ve “yapısal işsizlik”. Mikro düzeyde gerek firmaların gerek çalışanların belli bir kurumsal yapı çerçevesinde davranışlarının sonucunda işsizlik yapısal bir karakter kazanır. Burada *insiders-out siders* (içerdekiler-dışardakiler ya da çalışanlar-işsizler), *etkin ücret* gibi yeni kuramları ayarıntılı olarak incelememiz gerekmiyor.¹⁵ Bu yeni kuramlar hakkında çok özetle şunu söyleyebiliriz: Firmalar için iş sözleşmelerinin kısıtları, mevcut çalışanlarının işte kazandıkları tecrübe ve vasıfa karşılık yeni bir çalışanın iş performansındaki belirsizlik, verimli çalışmayı garantileyebilmek için marjinal verimin üzerinde saptanan ücret gibi unsurlar işsiz kitlesinin gerçek ücretler üzerindeki baskısını büyük ölçüde azaltmaktadır. Dolayısıyla işsizlik oranını doğal/friksiyonel düzeyine indirecek ücret esnekliği mekanizması çalışmaz durumdadır.

Bugün neo-klasik ekonomistler arasında genel olarak kabul gören görüş bu davranışlar, işsizlik tazminatı, asgari ücret, istihdamı korumaya yönelik düzenler gibi kurumsal yapılarla birleştiğinde, istihdamın maliyetinin yükselmesi, rezervasyon ücretinin yükselmesi gibi olguların ortaya çıkmasına neden olur. Sonuçta her ekonomide fiyat istikrarı ile bağdaşan ya da başka bir deyişle enflasyonu - ücretleri¹⁶ arttırmayan bir işsizlik düzeyi ortaya çıkıyor.

Batı Ekonomilerinde Yapısal İşsizlik

¹⁵ İşgücü piyasasının işleyişini kavramaya yönelik yeni kuramlar için R. Layard, S. Nickell ve R. Jackman' yazdıkları, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market*, Oxford Un. Press, 1991, adlı kitaba bakılabilir.

¹⁶ Bu tür yapısal nedenlerden kaynaklanan enflasyon esas olarak bir ücret enflasyonu olduğundan OECD NAIRU yerine NAWRU (*Non-accelerating wage rate of unemployment*) deyimini kullanıyor. J. Elmeskov & M. MacFarlan, *Unemployment Persistence*, OECD Economic Studies No. 21, Winter 1993.

Bu yapısal işsizlik oranını ölçmeye yönelik ekonometrik çalışmaların kesin bir sonuca ulaştığı söylenemez. Örneğin 3 amerikalı ekonometrici Staiger, Stock ve Watson'ın ABD ekonomisi çerçevesinde yaptıkları çalışmanın¹⁷ temel sonucu, geniş bir NAIRU değer aralığının istatistiksel olarak ampirik bulgularla bağdaştığı şeklindedir(s.30). Yazarların amerikan ekonomisi için hesapladıkları mümkün NAIRU oranları %5.1 ile %7.7 arasında değişiyor. Bu sonuç elbette oldukça düşkırıdır. Üstelik Ağustos 1997'de amerikan işsizlik oranının %4.8'e düşmesine rağmen enflasyonist baskının belirgin bir şekilde kendini henüz göstermemiş olması, yapısal işsizliği ölçmeye yönelik çalışmaların henüz başlangıç döneminde olduğunu gösteriyor. Bununla birlikte Staiger ve arkadaşlarının bulguları aydınlatıcı niteliktedir. Bir kere NAIRU/yapısal işsizlik gözlemlenemeyen rastlantısal bir değer değildir ya da en azından bu ihtimal çok düşüktür. Dolayısıyla ekonomik koşullar ve etkenler böyle bir değer ortaya çıkmasında deterministik bir rol oynamaktadırlar. İkincisi bu oran zaman içinde değişebilmektedir. Bu değişimde işgücü piyasasında meydana gelen kurumsal değişiklikler az veya çok rol almaktadır.

Staiger ve arkadaşlarının çalışması ile aynı zamanda yayınlanan L. Ball'ın çalışması¹⁸ daha belirgin sonuçlar içeriyor. Ball, OECD'nin NAWRU hesaplamalarını esas alarak ekonomiler arası panel veri seti ile yapısal işsizliğin hangi etkenler tarafından ve nasıl bir ekonomik mekanizma aracılığı ile belirlendiğini araştırıyor. Ball'ün teşhisine göre işgücü piyasasının kurumsal yapıları doğrudan bir role sahip değiller. 1980'li yılların ikinci yarısında ve 1990'lı yıllarda anti enflasyonist politikaların sonucu genel işsizliğin konjonktürel/dönümsel bölümü yükseliyor. Bu ek işsizlik kimi kurumlarla birleşince kalıcı ve yapısal bir karakter kazanıyor. Bu süreçte en belirgin şekilde etkili olan kurum işsizlik tazminatının süresi. Bu süre ne kadar uzun olursa yapısal işsizlikte o ölçüde yükseliyor. Ball ayrıca, anti enflasyonist politikaların uygulama süresinin NAIRU ile pozitif bir ilişkiye sahip olduğunu gösteriyor.¹⁹ Sonuç olarak işgücü piyasasını daha esnek kılacak

¹⁷ D. Staiger, J.H. Stock & M.W. Watson, *How precise are estimates of the natural rate of unemployment*, NBER, Working Paper 5477, March 1996.

¹⁸ Laurence Ball, *Disinflation and the NAIRU*, NBER, Working Paper 5520, March 1996.

¹⁹ Ball'ün yaklaşımı aykırı gibi duran kimi case'leri de aydınlatıcı nitelikte. Örneğin Portekiz ve İspanya karşılaştırıldığında, pek çok bakımdan benzerlik gösteren bu iki ekonomiden ilkinde 1996 yılında yapısal işsizlik oranının 5.8 ikincisinde ise 20.9 olarak hesaplanması sonucu bu büyük fark Ball'ün bulguları ile

değişikliklerin doğrudan ve tek başlarına işsizliği düşürücü etki yapmaları söz konusu değil. Ancak makro politikalarda enflasyonla mücadelenin önplana çıktığı bir konjonktürde artması bir bakıma kaçınılmaz olan dönüşsel/konjonktürel işsizliğin kalıcı duruma gelmemesi için yapsal değişiklikler, özellikle de işsizlik tazminatının süresi dikkate alınmalıdır.

Genel olarak OECD'nin yapısal işsizliğe ilişkin görüşlerinin de aynı paralelde olduğunu söyleyebiliriz. OECD'nin konuyla ilgili en yetkin iki uzmanına göre (Elmeskov & MacFarlan, 1993), genel olarak OECD, **özel olarak AB ekonomilerinde** işsizliğin en belirgin ve ilginç özelliklerinden biri, her resesyondan sonra konjonktürel nedenle artan işsizliğin, ekonomik aktivite yeniden yükseldiğinde, işsizlik seviyesinin gerilemekle birlikte, başlangıç düzeyine düşmemesidir. 1980 öncesi % 6 olarak tahmin edilen yapısal işsizliğin 1980'li yıllarda AB'de %8'in üzerine çıktığını, 1990'lı yıllarda kimi ülkelerde artmaya devam ederken, diğerlerinde azaldığını (örneğin Hollanda ve İngiltere'de düşüş, İsveç ve Fransa'da yükseliş, bkz tablo ek. Table 1 Confidential doc. s.3) gözlemliyoruz. OECD'ye göre halen işsizlik oranının ortalama %90'ı yapısal işsizlikten oluşuyor. Yapısal işsizliğin, uzun dönem işsizlerin ve iş bulma ümidini kaybeden çalışanların (*discouraged workers*) sayısında artışa paralel olarak yükseldiğinin altı çiziliyor.

Türk Ekonomisinde Yapısal İşsizlik

Tüm bu bilgilerin ve çözümlemelerin ışığında Türkiye işgücü piyasasında yapısal işsizlik bakımından durum nedir? Bu konudaki tek çalışma Z.A. Yavan'ın (TÜSIAD.....) çalışmasıdır. Bu çalışmanın bulgularını değerlendirmeden önce genel özelliklerden yola çıkarak bazı saptamalar yapmak yararlı olacaktır.

Türkiye'de İşgücü piyasasında katılıklara neden olabilecek kurumsallaşma oldukça zayıftır:

daha kolay anlaşılabilir oluyor. Bu konuda ayrıca, O. Blanchard & J.F. Jimeno, *Structural Unemployment: Spain versus Portugal*, AER, May 1995.

- **İşsizlik tazminatı yoktur.** Konumuz açısından OECD ülkeleri ile temel fark budur.

- Asgari ücret politikası mevcut olmakla birlikte asgari ücretin düzeyi ortalama ücretin oldukça altındadır. Bu düşük düzeyin işgücü talebini kısıcıcı etki yapması düşük bir olasılıktır.²⁰

- Sendikalaşma oranı özel kesimde çok düşüktür. Dolayısıyla işsizlik oranındaki değişmelerin reel ücret değişimleri üzerinde, özellikle 1-100 arası işçi çalıştıran ve istihdamın yarısından fazlasını gerçekleştiren kesimde etkili olması beklenmelidir.

- İstihdamı “koruyucu” tek unsur **kıdem tazminatıdır.** Bu unsur resesyonda konjonktürel işsizliğin artmasını engellediği gibi ekonomik aktivitenin yükseldiği dönemde işgücü talebini kısıcıcı bir etki yapabilir. Nitekim 1994 bunalımı sırasında çok büyük bir talep düşmesi ile karşı karşıya kalan dayanıklı tüketim malları üreten sektörlerde firmalar ücretsiz izin, çalışma saatlerinin azaltılması gibi yöntemlere, çoğunlukla sendikaların da onayını alarak, başvurmuşlardır. Kıdam tazminatının yapısal işsizliği ne ölçüde belirlediğini özgün çalışmalar olmadığından kestirmek zordur.

Bu kurumsal özelliklere ek olarak Türkiye’de uzun süreli bir anti-enflasyonist politika uygulanmamıştır. Dolayısıyla talep kısılmasından kaynaklanan uzun süreli bir resesyon da yaşanmamıştır. Bu durumun tek istisnası belki 1980-83 dönemi olabilir. Ancak bu dönemde anti-enflasyonist politikanın aynı zamanda döviz darboğazının aşılmasıyla ekonominin iki yıllık krizden sonra yenden canlanması ile birlikte uygulanması, reel ücretin hızla düşmesi ve bir kaç yıl işçi çıkarma yasağının yürürlükte olması, Batı Avrupa ülkelerinde meydana gelen ve önce konjonktürel işsizliğin artması, ardından kurumsal nedenlerle bu işsizliğin yapısal işsizliğe dönüşmesi sürecinin Türkiye’de bu dönemde de yaşanmadığını gösterir.

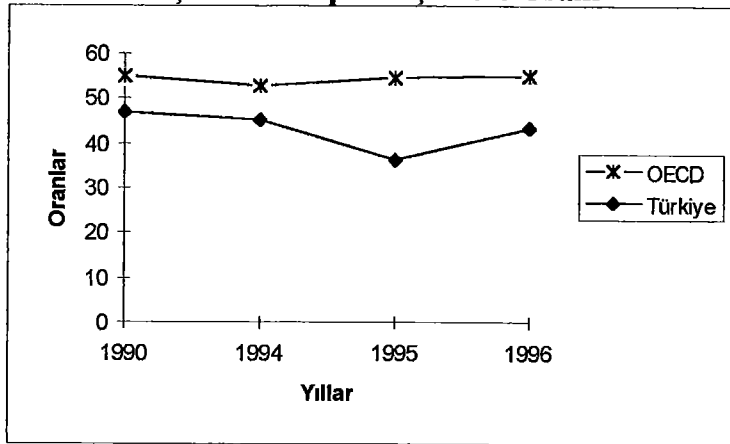
²⁰ Fransa’da asgari ücret ortalama ücretin %65’i, ABD’de ise %35’i kadardır (*French Unemployment: Why France and the USA are alike*, D. Cohen, A.Lefranc and G. Saint-Paul, Economic Policy, 25 October 1997). Türkiye’de 199. ‘da bu oran idi. İşgücü piyasasında kurumsal esneklik bakımından önde gelen ülkelerin başında gelen ABD ile Türkiye arasında asgari ücretin nisbi düzeyi itibarıyla benzerlik çarpıcıdır.

Bu gözlem ve değerlendirmelerin ışığında Türkiye’de yapısal işsizlik oranının çok düşük olması gerektiğini düşünebiliriz.²¹ Z. A. Yavan’ın bulgularına geçmeden önce bu savımızı destekleyici bazı kanıtları hatırlatmakta yarar var.

Yapısal işsizliğin uzun süreli işsizler ve ümidini kaybetmiş çalışanlar ile pozitif bir ilişki içinde olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu iki kategorideki gelişmelere bakarak yapısal işsizlikteki değişiminin yönü hakkında bir fikir edinebiliriz.

Yapısal işsizliğin yüksek olduğu Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya ve İspanya, Türkiye ile Grafik 3.2’de karşılaştırılmıştır. Bir yıldan daha fazla sürdür işsiz olanların toplam işsizler içindeki payı Türkiye’de yüksek yapısal işsizliğe sahip ülkelerin ortalamasına oranla (Ayrıntılı bilgi için bkz. Ek tablo.... OECD Outlout 97 s.180) 8-10 puan daha düşüktür.

Grafik 2.3
Seçilmiş OECD Ülkeleri* ve Türkiye’de Uzun Süreli
İşsizlerin Toplam İşsizlere Oranı



Kaynak: OECD, *Employment Outlook 1997*. Table H, s. 180

* Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, İspanya.

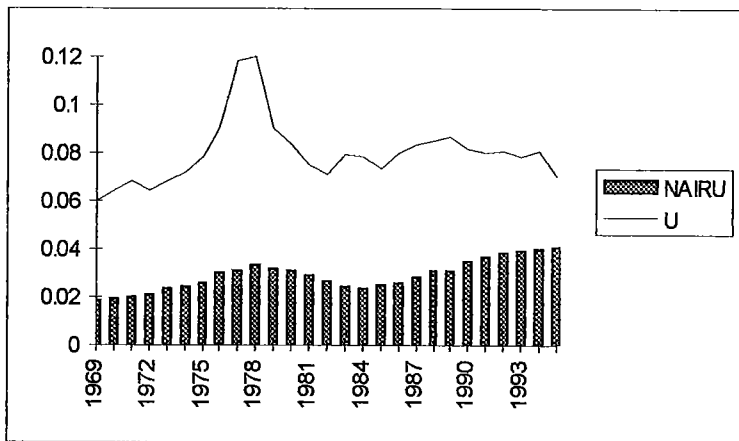
²¹ OECD Türkiye’de yapısal işsizlik oranlarını 1986, 90 ve 96 için sırasıyla 7.5, 7.6 ve 7.5 olarak vermektedir. Bkz. ek tablo... Bu oranlar çok yüksektir ve yüksek bir olasılıkla da yanlıştır. Bunun nedeni OECD’nin yapısal işsizliği hesap tarzıdır. Bkz. L. Ball, op. cit. s.3-4. Hesaplamanın temel özelliği ücret değişimleri (büyük ölçüde düşük düzeyli maliyet enflasyonunu belirler) ile işsizlik değişimleri arasındaki ilişkiye dayanmasıdır. Türkiye’de enflasyonun çok yüksek olması ve reel ücret değişimlerinin enflasyonu belirlemede marjinal bir etki yapması bu hesap tarzının Türkiye’ye uygulanamayacağını kanıtlar.

İş bulma ümidini kaybeden çalışanlardaki gelişme de grafik(s...) daha önce gösterilmişti. Hatırlatmak gerekirse 1990'lı yıllarda bu kategorinin toplam işgücü içindeki payı dikkate değer bir gerileme göstermekte ve % 0.5 civarında istikrar kazanmış izlenimi vermektedir. Beklendiği gibi çok ciddi bir resesyon yılı olan 1994'de bu oran % 0.6'ya yükselmiş sonra tekrar düşmüştür.

Bu gözlemler Türkiye'de yapısal işsizlik oranıyla ilgili şu veya bu yönde kesin kanıtlar teşkil etmese de, Türkiye'de yapısal işsizliğin OECD ortalamasının altında kaldığı ihtimalinin yüksek olduğunun işaretleri olarak kabul edilebilir.

Türkiye'de yapısal işsizliği ekonometrik yöntemlerle ölçmeye yönelik ilk ve şimdilik tek çalışma Z. A. Yavan'ın çalışmasıdır. Bu çalışmanın bulguları yukarıda söylenenleri genelde destekler niteliktedir. Yavan'ın Türkiye için tahmin ettiği NAIRU (bkz. grafik 3.3) 1970'li yılların başında %2 'nin altındayken, 80'li yıllara doğru %3'e kadar yükselmiş daha sonra bir düşüş göstermekle birlikte başlangıç seviyesine inmeden, 1984'den itibaren yendiren yükselme trendine girerek 1995'de %4'e ulaşmıştır.

Grafik 2.4.
Yapısal İşsizlik (NAIRU) ve Gerçekleşen İşsizlik



Kaynak: Zafer A. Yavan, *Türkiye'de İşsizlik: Yapısal ve Yapısal Olmayan Özellikleri ve NAIRU düzeyi*.

Beklendiği gibi Türkiye'de NAIRU'nun pek çok Avrupa ülkesine kıyasla düşük olduğu görülüyor. Başlangıç döneminde yapısal işsizlik toplam işsizliğin (tarım dahil)

küçük bir bölümünü açıklarken (yaklaşık %35), günümüzde %65'ini açıklar duruma gelmiştir.²² Bu oran, yukarıda da belirttiğimiz gibi OECD ülkelerindeki %90 yapısal işsizlik oranının bir hayli altında olmakla birlikte, Türkiye'de yapısal işsizlik olgusunun gelişmiş sanayi ülkeleri ile yakınsama(convergence) içinde olduğunu düşündürmektedir. İşsizlikle mücadeleyle yönelik politikalar tasarlanırken bu gelişmenin dikkate alınması gerekiyor.

Yavan'ın öne sürdüğü diğer bir sonuç, yapısal olmayan işsizliğin NAIRU etrafında konjonktürel olarak hareket eden bir yapı göstermediği şeklindedir. Gelişmiş ülkelerde ekonomik aktivitenin yüksek düzeye ulaştığı (ekonomik büyümenin arttığı) dönemlerde yapısal olmayan yani konjonktürel işsizlik sıfırlandığından ve yüksek aktivite döneminin başlangıcında toplam işsizlik, yapısal işsizlik oranının altına düştüğünden, toplam işsizlik oranının NAIRU oranı etrafında dalgalanma sergilediğini biliyoruz. Bu durumda enflasyon yükseldiğinden, dolayısıyla da anti-enflasyon politikaları gündeme geldiğinden, ekonomik aktivitenin düşmesi ve bu düşüşe paralel olarak konjonktürel işsizliğin ortaya çıkması ve bütün olarak toplam işsizliğin artması, işgücü piyasasının kurumsal yapı özelliklerine bağlı olarak da bizzat yapısal işsizlik oranının az veya çok yükselmesi zaten NAIRU'nün tanımına içrektir. Yapısal işsizliğin toplam işsizliğin ancak bir bölümüne karşılık gelen Türkiye'de bu tür bir dalgalanmanın artaya çıkmaması doğaldır.

Yavan Türkiye'de yapısal işsizliğin büyük ölçüde "üretim kapasitesi yetersizliği" olduğunu ileri sürüyor. Bu sav yeni değildir. Türkiye'de eskiden beri işsizlik sanayileşme düzeyinin yetersizliği, bir başka deyişle kapital stoğunun işgücü arzına oranla nisbi olarak yetersiz kalması ile açıklanır. Yaklaşık 15 yıldır Türkiye'de yükselme eğilmi gösteren aynı zamanda da oldukça istikrarsız bir seyir izleyen enflasyon olgusunun, belirsizliği ve riskleri arttırarak, yatırımlar üzerinde olumsuz bir etki yaptığı ekonomistlerce paylaşılan bir görüştür. Yine bu dönemde ortalama büyüme hızının %4.5 civarında kalması tarım dışı işsizliğin yüksek oranlarda seyretmesini kısmen de olsa açıklar.

²² Yavan toplam işsizlik oranlarını değişken olarak almaktadır. Oysa tarım sektörünün NAIRU kavramı ile ilgisi yoktur. Bu nedenle tarım dışı işsizlik oranları ile çalışmak daha doğru olurdu. Gerçi toplam işsizlikteki değişimler ile tarım dışı işsizlikteki değişimlerin çok yüksek bir bağımlılık içinde oldukları, dolayısıyla sonucun değişmeyeceği söylenebilir. Bununla birlikte, bu şekilde hesaplanan yapısal işsizliğin tarım dışı işsizlik içindeki payı yukarıda verilen oranlardan farklı çıkabilir. Hesaplama tarzı itibarıyla bu

Bununla birlikte, bu sonuçları ihtiyatla ele almakta yarar var. Bizzat NAIRU kavramının, kamu kesimi açıklarının kamçılacağı talep baskısından kaynaklanan yüksek ve kronikleşmiş bir enflasyon ortamında anlamlı olabileceği tartışmaya açıktır. NAIRU kavramında enflasyonist baskı işgücü piyasasında ücret gerilimi sonucunda ortaya çıkan bir olgudur. Bu kavramın gönderme yaptığı enflasyon, ücret artışı kaynaklı bir maliyet enflasyonudur ve bu yönüyle Türkiye enflasyonu ile fazla bir ilgisi yoktur. Nitekim, bu nedenle A: Yavaş anılan çalışmada NAIRU'nun modelleştirilmesini standart modelden çok farklı yapmıştır. Teknik ayrıntılar bir yana, temel farklılık Türkiye'de enflasyonun istikrarlı bir artış eğilimine sahip olduğu ve bu eğilimden sapmaların ücret-maliyet- işsizlik oranı arasındaki gelişmelere bağlı olduğu şeklindedir. Bu kabul de tartışmaya açıktır.

Belirttiğimiz bu sakıncalara rağmen, Türkiye'de Avrupa'dan farklı olarak yapısal işsizliğin, işgücü piyasasında halen geçerli kurumsal özellikler itibarıyla önemli bir rol oynamadığı görüşünü paylaşıyoruz. Türkiye'de işsizlikle mücadele stratejik olarak öncelikle büyüme ve yatırım alanına yönelmek durumundadır. Bununla birlikte kimi yapısal özellikler ve bunlara bağlı olarak mikro çözümler de gözardı edilemez. Konuyu politika önerileri bölümünde daha etraflı ele alacağız.

3. İşsizliğin özellikleri

İlk olarak işsizliği yaş grupları açısından ele alıp işsizliğin gençlerde mi yoksa yaşlılarda mı daha fazla olduğunu araştıracağız. İkinci aşamada ise kadın işsizlerin yapısını diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak tartışıp, Türkiye'nin kadın işsizliği açısından konumunu soruşturacağız. Daha sonraki aşamada ise eğitim düzeyi ile işsizlik düzeyleri arasında anlamlı ve açıklayıcı bir ilişkinin olup olmadığını inceleyeceğiz. İşsiz kalma olasılığının kimi mesleklerde diğerlerine oranla daha yüksek olup olmadığı tartışılacaktır. Son olarak da uzun dönem işsizliğin Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de *histerisis* olgusuna neden olacak ölçüde gelişip gelişmediğini araştıracağız.

oranların daha düşük çıkması beklenmelidir. Diğer bir deyişle, günümüzde yapısal işsizliğin tarım dışı işsizlik oranının %65'ten daha küçük bir bölümünü açıklayabileceği düşünülebilir.

Gençlerde işsizlik

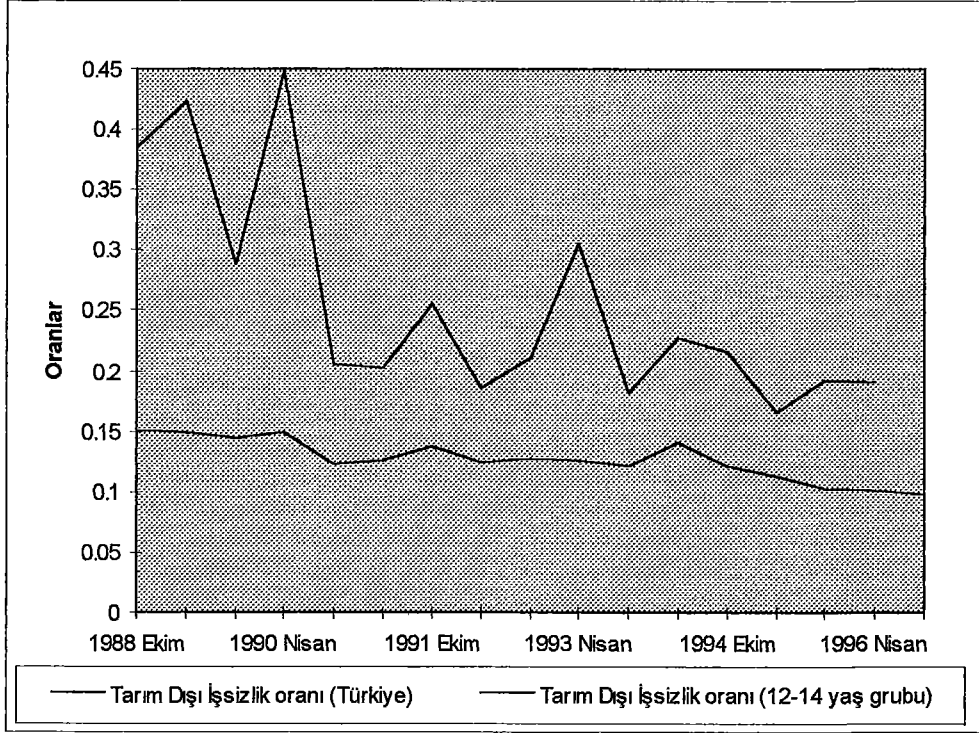
Gençlerin işsizliği sadece Türkiye'nin değil pek çok ülkenin önde gelen ekonomik sorunlarından biridir. Genç işsizlerin yoğunluğu beraberinde sağlık, kriminalite gibi bir dizi diğer sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle işsizliğin yaş boyutunun incelenmesi işsizlikle mücadele politikalarının geliştirilmesinde önem kazanıyor. Türkiye'de bu sorun yalnızca gençlik grubundan (15-24 yaş arası) ibaret değildir. Diğer ülkelerden farklı olarak bir de çocuk işsizlik sorunu vardır.

Türkiye 8 yıllık zorunlu eğitimi 1997 yılında başlatabildi. 20. yüzyılın son çeyreğinde 5 yıllık zorunlu eğitimle yetinen ender ülkelerden biriydi Türkiye. Konumuz açısından bu durum 12-14 yaş grubunda yer alan çocukların işgücüne dahil edilmesi sonucuna yol açıyor. Oysa uluslararası işgücü istatistiklerinde bu yaş grubu yer almamaktadır çünkü bu çocuklar okumakta olup işgücüne dahil değildirler.

Bu yaş grubunun, daha açıkçası çocukların çalıştırılması Türkiye'de istihdam-işsizlik sorununun en dramatik yönlerinden birisidir. Bu yaş grubunun son birkaç yıldır toplam işgücü içindeki payı % 3' ün biraz üzerindedir. Örneğin, 1994'de bu yaş grubunda okulu terketmiş, dolayısıyla işgücüne dahil olan çocuk sayısı 741.000'di. Bunlardan 681.000'ini (% 92'si) istihdam ediliyordu. Beklendiği gibi bu grubun büyük çoğunluğu (% 64) tarımda istihdam edilmektedir. Köylerde 12 yaşından itibaren okullaşma oranı büyük ölçüde düşmekte ve geleneksel aile üretim birimi içinde çocuklar istihdam edilmektedir. Tarım istihdamının toplam istihdam içindeki güncel oranı % 45 iken çocuk istihdamı içinde tarımsal istihdamın % 64'e yükselmesinin nedeni budur. Yine beklendiği gibi tarım kesiminde çocuk işsizlik oranı istatistiklerde % 0.6 olarak görülmektedir (Nisan 1994) yani pratik olarak sıfırdır.

12-14 yaş arasındaki çocuklarda işsizlik bütünüyle kentsel bir olgudur. Grafik 3.4'de bu yaş grubunun kendi içindeki tarım dışı işsizlik oranı ile yine toplam tarım dışı işsizlik oranı yer almaktadır.

Grafik 2.5
12-14 Yaş grubunda tarım dışı işsizlik oranı



Grafikte ve Tablo Ek... 'de görüldüğü gibi tarım dışında olan çocuklar arasında işsizlik tarım dışı toplam işsizliğin iki katı civarındadır. Rakamlar mutlak olarak da çok yüksek düzeydedir. Ölçme hatalarından kaynaklandığını düşündüğümüz ilk yıllardaki yüksek oranlar bir yana bırakılırsa, çocuk işsizliğin % 20 civarında seyrettiğini gözlemliyoruz. Bu, eğitime devam etmeyen her beş çocuktan birinin işsiz olması demektir.

Diğer bir gözlem de 1994 krizini izleyen ve aynı zamanda yüksek büyüme (ortalama yaklaşık % 7) yılları olan 95 ve 96'da tarım dışı işsizlik %12'den (Ekim 1994) % 9.7'ye (Ekim 1996) gerilerken, çocuk işsizlik oranı aynı ölçüde düşme göstermemiştir. Bu durum da çocuklar arasında işsizliğin esas olarak yapısal nedenlere bağlı olduğunu düşündürmektedir. Büyük bir ihtimalle de vasıf uyumsuzluğu, bir başka deyişle çocuklara uygun işlerin çok sınırlı olmasıyla, yüksek konjonktüre rağmen çocuk işsizliğinde aynı ölçüde bir azalma olmamasını açıklayabiliriz.

Türkiye'nin nihayet zorunlu eğitime geçmiş olması bu grubu 1999 yılı işgücü istatistiklerinden çıkartacak. Dolayısıyla çocuk istihdamı ve çocuk işsizliği istatistiklerde

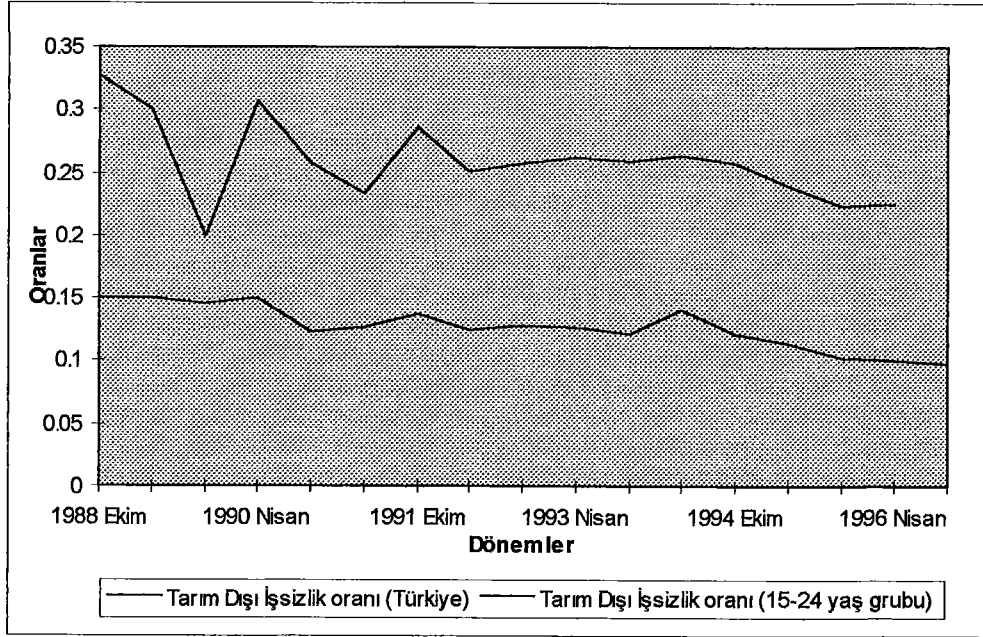
resmen son bulacak. Ama sorunun üç yıl sonra genç işsizler grubunda tekrar karşımıza çıkması beklenmelidir.

15-24 yaş grubunu kapsayan gençler arasında da sorun daha az dramatik değildir. DİE'nin verilerine göre 15 ile 24 yaş arasındaki işgücü işsizlikten en çok etkilenen grup olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat bu olguyu ülkemizin gelişmişlik ve gelişmekte olmasına bağlı olarak yorumlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira bazı gelişmiş sanayi ülkeleri de 1970'li yıllardan bu yana genç işsizlik sorunu ile karşı karşıyadır.²³

Türkiye'de 15-25 yaş grubundaki işsizlik 90'lı yıllarda tüm işsizlerin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Grafik 3.5'de tarım dışı genç işsizlerin kendi grubu içindeki işsizlik oranı ile tarım dışı toplam işsizlik oranı bir arada gösterilmiştir. İlk yıllardaki yüksek oynaklık büyük bir olasılıkla ölçme sorunlarından kaynaklandığından değerlendirmeye alınmayabilir. 1991'den itibaren genç işsizlik oranının %25 civarında seyrettiği anlaşılmaktadır. Son iki yılda toplam işsizlik oranındaki azalmaya koşut olarak genç işsiz oranı da azalarak % 22.5 civarına gerilemiştir. Bu tablo bir yandan genç işsizliğin genelde işsizliği büyük ölçüde etkilediğini, diğer yandan da son yıllarda genç işsizliğin görece olarak tamamen durağan bir özelliğe sahip olduğunu gösteriyor.

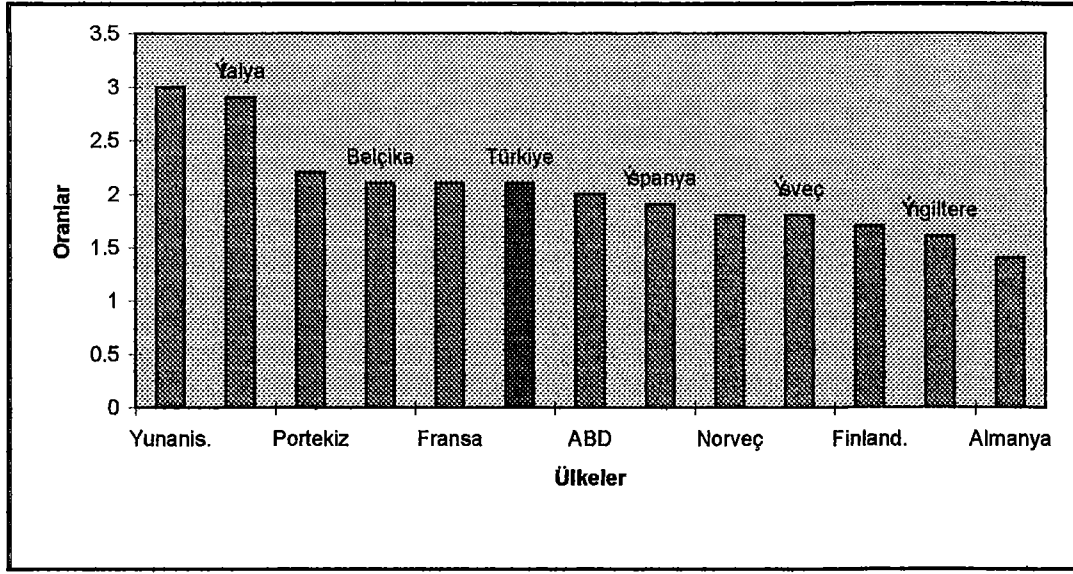
Grafik 2.6
15-24 yaş grubunda tarım dışı işsizlik oranı

²³ Merccek (1997 Nisan) Türkiye'nin İstihdam Sorunu, Sayfa 67



Gençlerde işsizliğin toplam işsizlikten daha yüksek olmasının nesnel nedenleri vardır. Bunlardan en önemlisi genç işsizlerin çok büyük bölümünün "ilk kez iş arayanlar" kategorisine dahil olmalarıdır. Sorunun bu boyutuna aşağıda daha ayrıntılı değineceğiz. Ancak genç işsizlik sorunun yoğunluğu Avrupa'da ülkeden ülkeye çok büyük farklar göstermektedir. Bu farklılaşma gençlerde işsizliğin önemli ölçüde azaltılabileceğini gösterir. Önce genç işsizlik açısından Türkiye'nin gelişmiş batılı ülkelere göre konumunu belirlemekle başlayalım (bkz. Grafik 3.6 ve Tablo Ek....)

Grafik 2.7
Gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de genç işsizlik oranı / toplam işsizlik oranı (1992-1995 ortalamaları)



Türkiye genç işsizlik açısından ortadadır. Rakamlar genç işsizlik oranının normalde toplam işsizlik oranının kabaca iki katı olduğunu gösteriyor. Türkiye'de bu oran 2.1'dir. Belçika, ABD, Fransa, Potekiz ve İspanya yaklaşık aynı oranlara sahiptir. Ama esas dikkat çekici olan, kimi ülkelerde genç işsizler/toplam işsizler oranının ortalamadan daha düşük olmasıdır. Bir bakıma bu ülkeler genç işsizlikle daha iyi mücadele eden ülkeler olarak görülebilir. Bu ülkelerin içinde en başarılısı kuşkusuz Almanya'dır. Bu ülkede uzun bir süreden beri orta öğretimde meslek kazandırmaya yönelik eğitimle, yüksek öğrenime yönelik eğitimin ekonominin ihtiyaçlarına göre planlanıyor olması ve firmaların "çıraklık yasaları" aracılığı ile gençleri istihdam etmeye ve bir meslek kazandırmaya teşvik edilmeleri bu başarının başlıca etkenleri olarak görülmelidir.

Genç işsizlikle mücadelede başarılı sayılabilecek diğer ülkeler Norveç, İsveç ve Finlandiya'dan oluşan İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerde uzun yıllar boyunca Sosyal - Demokrat iktidarların genç işsizlere yönelik özgün politikalar uygulamaları, sendikal örgütlerin sözleşmelerinde bu sorunu hafifletmeye yönelik düzenlemelere özen göstermeleri, diğer ülkelerden daha iyi bir performans gösterilmesine katkıda bulunmuştur.

Almanya ve İskandinav ülkelerinin genç işsizlikle mücadeleleri temelde kurumsal/yapısal olarak niteleyebileceğimiz politikalarla yürütülmüş ve belli bir başarı da sağlanmıştır. Grafik 3.6'da görüldüğü gibi bir başka başarılı ülke daha vardır: İngiltere. Bu ülke rakamlar

itibariyle Almanya'dan sonra en başarılı ülkedir: Genç işsizlik oranı toplam işsizlik oranının 1.6 katı. Ama İngiltere'nin "başarısı" tamamen farklı politikaların sonucudur. 18 yıllık muhafazakar iktidar süresince *Taecherism* işgücü piyasasında çalışanların iş güvencelerini ve refah düzeylerini geliştirmeye yönelik kurumsal yapıyı önemli ölçüde tahrip etmiş, teknik deyimle işgücü piyasasında esnekliği önemli ölçüde arttırmıştır. Özellikle asgari ücret politikasına son verilmesi genç ve vasfı düşük işgücünün ücretlerinde dikkate değer reel düşümlere neden olmuştur. Ücretlerde, yani emeğin fiyatında nisbi olarak önemli düşüşler sağlandığında emek talebinin artması ekonomi kuramında kabul edilen bir olgudur. İngiltere'de de olan budur. İşgücü piyasasında genç ve vasıfsız ya da düşük vasıflı emeğin fiyatı nisbi olarak büyük ölçüde ucuzladığından, bu kategoriye yönelik bir talep artışı gerçekleşmiş ve genç işsizlik oranı düşmüştür. Ekonomi profesörü ve İşçi Partisi milletvekili Chris Pond TÜSES'in Ekim 1997'de düzenlediği uluslararası panelde sunduğu tebliğinde²⁴, Muhafazakar politikalar İngiltere'yi benzer gelişmişlik düzeyine sahip ülkelere oranla çok daha eşitsiz, yoksulluğun bazı toplumsal kesimlerde dramatik boyutlara ulaştığı, 19. yüzyılı hatırlatacak biçimlerde çocuk ve gençlerin, güvencesiz, istikrarsız ve çok düşük ücretli işlerde istihdam edildikleri bir ülke durumuna getirdiğini rakam ve örneklerle çarpıcı biçimde gösteriyordu.

Türkiye'de Almanya ve İskandinav tipi politika ve kurumsal yapıların olmadığı bir gerçektir. İlerde eğitim düzeyi ile işsizlik arasındaki ilişkiyi incelediğimizde sorunun bu boyutunu ayrıntılı olarak irdelleyeceğiz. Bununla birlikte, hemen belirtelim ki genç işsizlerin önemli bir kısmı belirgin bir vasfı, diğer bir deyişle mesleği olmayan lise mezunlarından oluşmaktadır. Lise düzeyinden daha düşük düzeyde eğitime sahip gençlerde ise işsizlik oranı daha düşüktür. Asgari ücretin nisbi olarak son derece düşük olması, dolayısıyla genç ve vasıfız emeğin nisbi ucuzluğu ve iş güvencesinin geniş bir alan oluşturan enformel sektörde fiilen yokluğu bu kategoriye yönelik emek talebini canlı tutabilmektedir. Bu kategoride işsizliğin göreceli olarak daha düşük olması büyük ölçüde bu etkene bağlıdır. Bu yönüyle Türkiye İngiltere ile dikkat çekici bir benzerliğe sahiptir.

²⁴ Chris Pond, *Employment and Social Protection in Europe: Meeting the challenge of Poverty, Prosperity and Employment*, Sosyal Demokrat İstihdam Politikaları Yaklaşımları, TÜSES Paneli, 16-17 Ekim 1997, İstanbul.

Genç işsizliğin daha yakından bakılması gereken bir diğer boyutu da bu kategoride ortaya çıkmış olan yüksek işsizlik oranının esas olarak hangi olgudan kaynaklandığıdır. Başlıca iki seçenekten sözedilebilir. İlki, gençler çok büyük çoğunlukla ilk kez iş arayanlardan oluştuğu için yüksek işsizlik bir bakıma doğaldır çünkü iş arama süresi ve uygun bir iş bulmak için gerekli süre aylar alabilir. Diğer bir olasılık ise "vasıf uyumsuzluğu" (*skill mismatching*) nedeniyle gençlerin içinde ilk kez iş arayanların uzun süre (uzun süreli işsizliği, OECD gibi 1 yıldan daha fazla olarak tanımlıyoruz) iş arayanların çoğunluk oluşturmasıdır. Aslında fiili durum bu iki seçeneğin bileşiminden oluşur. Bakılması gereken hangi seçeneğin daha ağırlıkta olduğudur.

Türkiye ile ilgili olarak önce belirtmemiz gereken beklendiği gibi "İlk kez iş arayanlar" kategorisinde 15-24 yaş grubunun çoğunluğu oluşturduğudur. 1990'lı yıllarda bu yaş grubunun ilk kez iş arayanlar içindeki payı % 70 civarında olup nisbeten durağan bir yapı göstermektedir (Tablo EK...). Ancak esas araştırılması gereken bu genç işsizlerin arasında uzun dönemli işsizliğin ne ölçüde yoğun olduğudur. DİE verilerinden yola çıkarak yaptığımız hesaplamalar (Tablo Ek..**İlk kez iş arayanlar içinde uzun dönemli işsizlik**) Nisan 1990'dan itibaren bir yıl ve daha uzun süredir ilk kez iş arayan gençlerin toplam genç işgücü içindeki (15-24 yaş grubu) payının % 6 ile 10 arasında değiştiğini ortalamanın da % 8 olduğunu gösteriyor. Genç işsizlik oranının % 25 civarında seyrettiğini dikkate alırsak genç işsizlerin içinde uzun süreli işsizlerin göreceli olarak az olduğunu ileri sürebiliriz.

Gençlerin iş bulmakta güçlüklerinin artması iki etkene bağlanmaktadır. Daha önce de sözünü ettiğimiz gibi, bu etkenlerden ilki, genç emeğin ortalama marjinal veriminin üzerinde asgari ücret belirlenmesi, diğeri ise vasıf uyumsuzluğudur. Bir başka deyişle, emek talebinin aradığı vasıf özellikleri ile emek arzının vasıf bileşimi arasındaki uyumsuzluktur. Türkiye'de asgari ücretin düzeyinin işgücü talebi üzerinde etkili olmasının beklenemeyeceğini belirtmiştik. Bu bakımdan uzun süreli genç işsizliğin göreceli olarak düşük çıkması çok şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte son yıllarda sayıları 200.000'i aşan gençlerin bir yıldan daha uzun bir süre ilk işlerini arayıp da bulamamaları, vasıf uyumsuzluğu sorununun da küçümsenmeyecek boyutlarda olduğunu gösterir. Göreceli olarak gençlerde

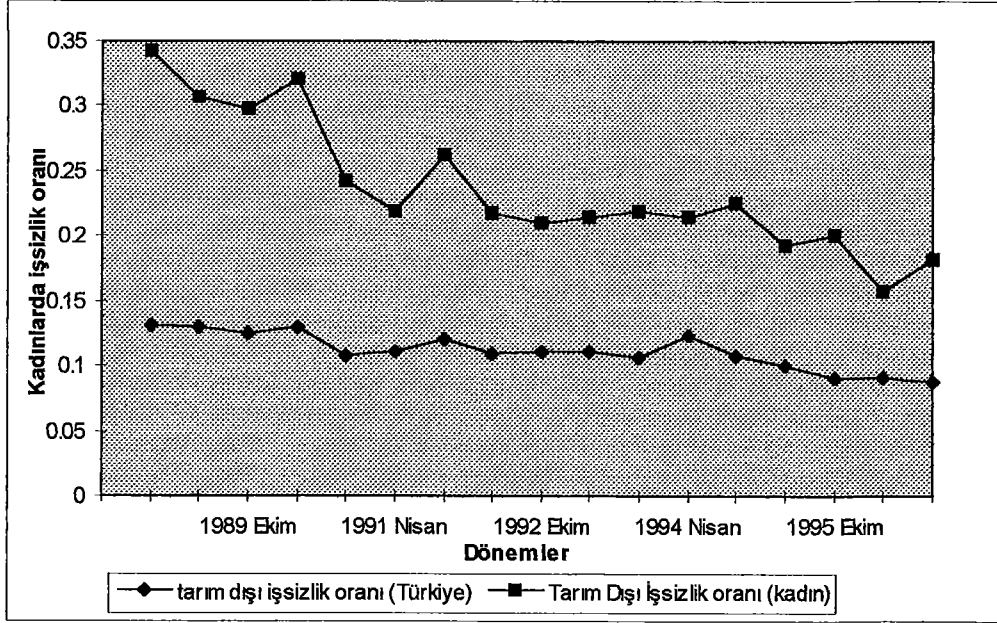
uzun süreli işsizliğin ilk kez iş arayanlarda düşük buna karşın genç işsizlik oranının yüksek olması bu kategoride istihdamın istikrarsızlığının bir ifadesidir. Bir başka deyişle, gençler iş bulmakta çok zorlanmasalar bile bu işler genelde düşük ücretli, güvencesiz ve rotasyonun yüksek olduğu işler olmaktadır.

Kadın İşsizler

Türkiye’de kadınların işgücü içindeki konumu (sosyo-ekonomik v.b), dağılımı diğer gelişmekte olan ülkelere benzer nitelikler göstermektedir. Konuyu birinci bölümde incelemiştik. Kısaca hatırlatmak gerekirse, kadınların işgücüne katılım oranlarının düzenli olarak düşmekte olduğunu biliyoruz. Bunun nedeni de daha önce açıkladığımız gibi tarım kesiminde çalışanların azalmasıdır. Bu kesim de hemen hemen tüm kadınlar çalışırken, şehirlerde çalışan kadınlar azınlık teşkil etmesinin sonucunda kadın işgücü katılım oranında yavaş bir düşüş olması doğaldır.

Ancak bu düşüş kadın işsizlik oranın da, kadın emek arzı düşmekte olduğu için mutlaka bir düşüş olacağı anlamına gelmez. zaten kadınlarda işsizlik esas olarak kentsel bir olgudur. Grafik 3.7’de tarım dışı kadın işsizlik oranının incelenen dönem içindeki değişimi gösterilmiştir.

Grafik 2.8
Tarım dışı kadın işsizlik oranı



Grafikte görüldüğü gibi kadınlarda işsizlik Türkiye ortalamasının çok üzerinde seyretmektedir. Dolayısıyla kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranının bir hayli üzerindedir (bkz. Ek Tablo 3.). İncelenen dönemin başlangıcıyla karşılaştırıldığında son yıllarda kadın işsizlik oranının erkek işsizlik oranına göre daha hızlı düştüğü ileri sürülebilir. Bir kez daha belirtmek gerekir ki 1990 yılına kadar ki DİE verileri pek güven vermemektedir. Bu nedenle bu sava ihtiyatla yaklaşmak gerekir. 1990'dan sonra ise kadın işsizlik oranının görece olarak azaldığını söylemek olanaksızdır. Türkiye'de kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranının yaklaşık iki katı düzeyinde seyretmektedir. Üstelik bu büyük fark kadınların tarım dışı işgücüne katılım oranının son derece düşük olmasıyla birliktedir.

Kadın işsizlik oranının yükselişinin ardındaki nedenleri kesinlikle ortaya çıkaracak yeterince araştırma yapılmamıştır. Ama bazı ipuçları yakalamak olanaklıdır. İlk akla gelen kadınların işsiz kalma riskinin görece olarak daha yüksek olduğu meslek gruplarında çalıştıkları açıklamasıdır. Meslekler açısından işsizlik konusunu izleyen bölümde ele alacağız. Varılan bulgulardan yola çıkarsak, kadın istihdamının işsizlik oranının ortalamasının üzerinde olduğu mesleklerde yoğunlaşıp yoğunlaşmadığına bakabiliriz. Özgün işsizlik oranı ortalama işsizlik oranının en fazla üzerinde olan (% 20) meslek grubu DİE'nin *İdari Personel* olarak adlandırdığı gruptur. Nisan 1996 verilerini dikkate alırsak (DİE, HİA Tablo 3.7) bu grupta kadın işgücü payı % 34'dür. Oysa, aynı dönemde tarım dışı toplam işgücü içinde kadınların payı %15'den ibarettir. İşsizlik riski yüksek olan bu grupta kadın istihdamın yoğunluğu son

derece belirgindir. Dolayısıyla bu durum kadın işsizlik oranının görece yükseliğini açıklayan nedenlerden biri olabilir. Ancak bu savın kesin bir kanıt olabilmesi için kadın işgücünün işsizlik oranı yüksek diğer mesleklerde yine yoğunlaşma, işsizlik oranı düşük meslek gruplarında ise aksine seyreklik göstermesi gerekir. Oysa, diğer meslek gruplarına bakıldığında durum hiç de buna uygun değildir. Örneğin, işsizlik oranı görece olarak yüksek (% 12) diğer bir meslek grubu olan *Hizmet İşlerinde Çalışanlar* içinde kadınların payı % 13'tür ve genel ortalama 2 puan düşüktür. Buna karşın, işsizlik oranı görece olarak düşük (% 7.5) olan *Teknik Elemanlar vb.* arasında kadın çalışanlar beklenmedik bir şekilde son derece yüksektir; % 31. Sonuç olarak meslekler açısından kadın işsizliğin görece yüksekliğini açıklamaya yönelik kesin bir yargıya varmak olanaksızdır.

Türkiye'de kadın işsizliğinin önemini tartmaya çalışırken, ülkemizin en önemli yapısal özelliklerinden birisinin "ücretsiz aile işçilerinin " (*unpaid family workers*) tarım dışı kadın işgücü içinde çok küçük bir paya sahip oldukları unutulmamalıdır. Birinci bölümden hatırlanacağı gibi ücretsiz aile işçisi olarak tarım dışında çalışan kadınların yine tarım dışı kadın işgücü içindeki oranı % 9 civarındadır (Nisan 1996). Aynı dönemde erkek ücretsiz aile işçilerinin tarım dışı erkek işgücü içinde payları % 3.5'ten ibarettir. Ücretsiz aile işçiliğinin işsizliği düşürücü bir etki yaptığı düşünülürse, bu bakımdan da kadın işsizlik üzerinde olumsuz bir etki olduğunu söyleyemeyiz.

(İlk Defa İş Arayanlar - kadınlar açısından)

İşsizler içinde yüksek oranlarda seyreden ilk kez iş arayanlar ekonomimiz için yeni bir tartışma konusunu gündeme getirmektedir: istihdamda cinsiyet ayrımı (sexual discrimination) ve eğitim seviyesindeki yetersizlikler. Bu konular daha çok Türkiye genelinde kadın ve erkek istihdam sayılarına ve/veya oranlarına baktığımızda kendini gösterecektir.

Ülke genelinde işsizler içinde ilk defa iş arayanların genel trendine baktığımızda, kriz yılı olan 1990'da % 52 olan bu oran 1993 yılında % 41'e düşmüş, yine bir kriz yılı olan 1994'de yine aynı oranda kalmış ve hatta sonraki iki yılda daha düşük seviyelere inmiş,

fakat 1996 yılında % 47 seviyesine çıkmıştır. Aynı trend hem erkeklerde hem de kadınlarda devam etmiş, fakat ilk defa iş arayan kadınlar erkeklerin yaklaşık iki katı oranında olmuştur.²⁵

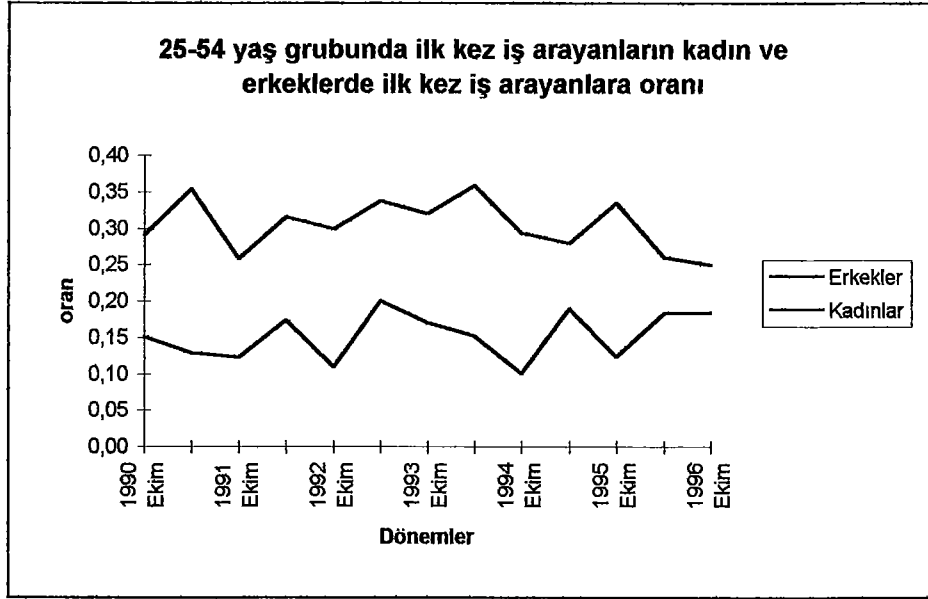
İlk defa iş arayanların kendi sınıflamaları çerçevesinde ele alınması bu aşamada yararlı olacağı görüşündeyiz. Bunda amaç kadınlarda ve erkelerde ilk defa iş arayanların yine kendi sınıfları içindeki payın büyüklüğünü ölçmektir. Buna göre, ilk kez iş arayan erkek işsizlerin toplam erkek işsizler içindeki payı 1990 yılı Ekim ayında % 43 iken, bu oran daha sonraki dönemlerde azalma eğilimi içinde olmuş fakat 1996 Ekim ayında bu oran yine önceki dönemlere kıyasla yüksek bir seviye olan % 39'a çıkmıştır. Aynı yaklaşımla erkek işsizlerden ilk defa iş arayanların toplam işgücü içindeki payı 1990 Ekim'de % 29 iken, daha sonraki dönemlerde düşük oranlarda kalmış fakat yine 1996 Ekim itibariyle aynı seviyeye çıkmıştır.

Kadın işsizlerden ilk defa iş arayanlar kendi sınıfları içinde erkeklere kıyasla daha fazla oranlarda görülmektedir. Öyleki bu oran çoğu zaman toplam kadın işsizlerin 3/4'e yaklaşmaktadır. Bunun aksine, toplam işsizler içindeki oranları ise erkelere göre düşük olup 1/5 civarında seyretmektedir.

Büyük farklılıklar bu analizi yaş gruplarına göre yaptığımızda karşımıza çıkmaktadır. Çalışanların yoğunluğunun büyük olduğu 25-54 yaş grubunda ilk kez iş arayan erkeklerin ilk kez iş arayan erkeler içindeki payı % 15-20'lerde iken kadınlarda bu yaş grubunun ilk kez iş arayan kadınlar içindeki payı 1990 yılında % 30 civarında seyretmiş, aynı pay 1996 yılına kadar bir azalma eğiliminde olmuş ve % 25'e inmiştir. Bu durum Grafik 3.9'da gösterilmiştir. Doğal olarak bu ise kadınların erkeklere kıyasla iş bulmada daha fazla zorlandıklarını, emek talebi yönünden cinsiyet ayrımının varlığını, emek arzı yönünden de eğitim seviyesindeki eksiklikleri akla getirmektedir.

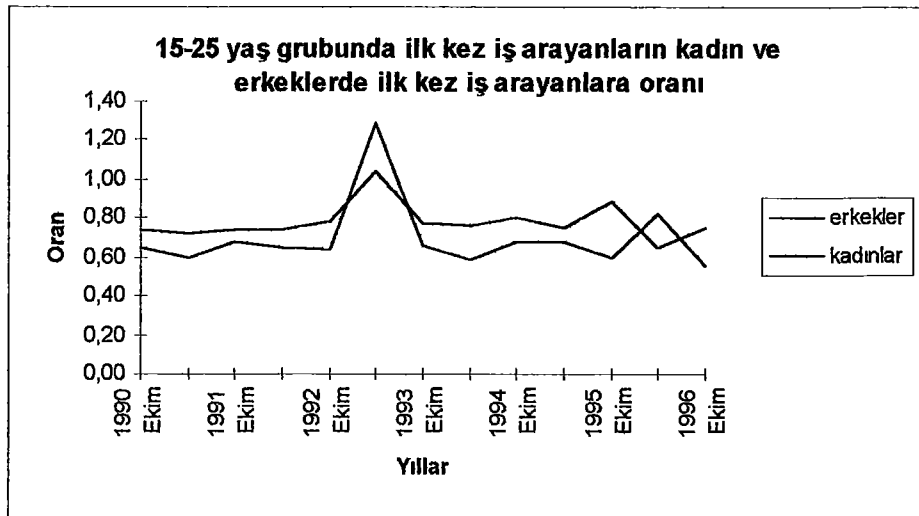
²⁵ Bu analizleri yaparken 1998 Ekim-1990 Nisan dönemini verilerin sağlıklı olmadığını düşünerek araştırmamız kapsamı dışında tuttuk.

Grafik 2.9



Grafik 3.10 ise 15-24 yaş grubunu aynı bağlamda ele almaktadır. Buna göre Grafik 3.9'da gösterilenin aksine 15-24 yaş grubunda kadınların kendi içinde ilk kez iş arama oranları erkeklerin aynı oranlamaya göre daha az olduğu görülmektedir. Örneğin 25-54 yaş grubu için erkeklerin kadınlara oranı 2 düzeyinde giderken bu oran 15-25 yaş grubu için dah az bir oranda gerçekleşmiştir.

Grafik 2.10

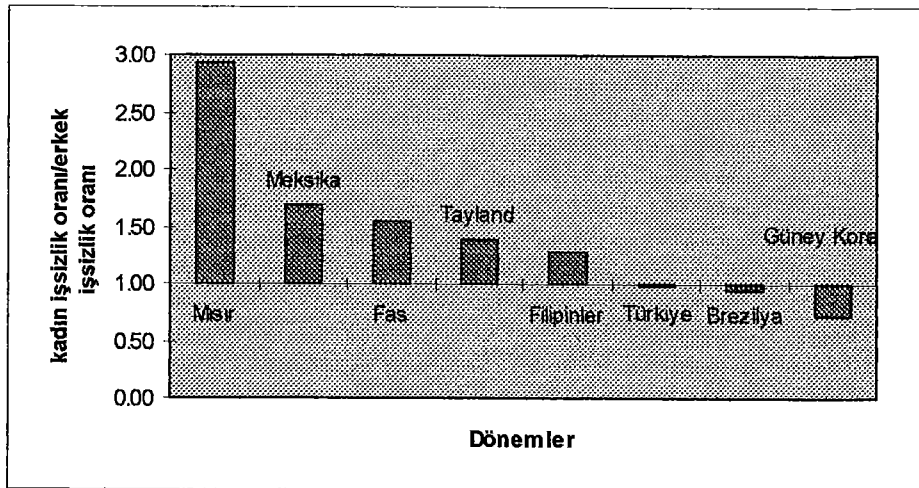


Kadın işsizliğin yapısını ve göreceli yüksekliğinin nedenlerini açıklamak için uluslararası karşılaştırmalar da yararlı bir yöntemdir. Türkiye'yi iki farklı ülke grubu ile

karşılaştırmak öğretici olacaktır. Bu gruplardan ilki farklı kültür ve gelir düzeylerine sahip bir kısım gelişmekte olan ülkelere, ikincisi ise yine farklı kültürlerle sahip gelişmiş Batı ülkelerinden oluşturulmuştur.

Grafik 3.11'de gelişmekte olan ülkeler grubunda kadın işsizlik oranlarının erkek işsizlik oranlarına bölünmesiyle bulunan katsayıların ortalamaları görülmektedir. Bu grafiğe temel teşkil eden işsizlik oranları genel işsizlik oranlarıdır. Dolayısıyla tarım kesimi çıkarılmamıştır. Bunun nedeni grafikde yer alan ülkelere tarım dışı işsizlik oranlarının hesaplanması için gereken bilgilerin elimizde mevcut olmamasıdır. Bununla birlikte bu ülkelere G.Kore, kısmen de Tayland'ın dışında tarım sektörünün istihdam içinde yeri karşılaştırılabilir büyüklükte olduğundan, anılan ilk iki ülkede de tarımsal istihdam gelişmiş ülkelerin oldukça üzerinde olduğundan genel işsizlik oranlarının kullanılması önemli bir sakınca teşkil etmeyecektir.

Grafik 2.11

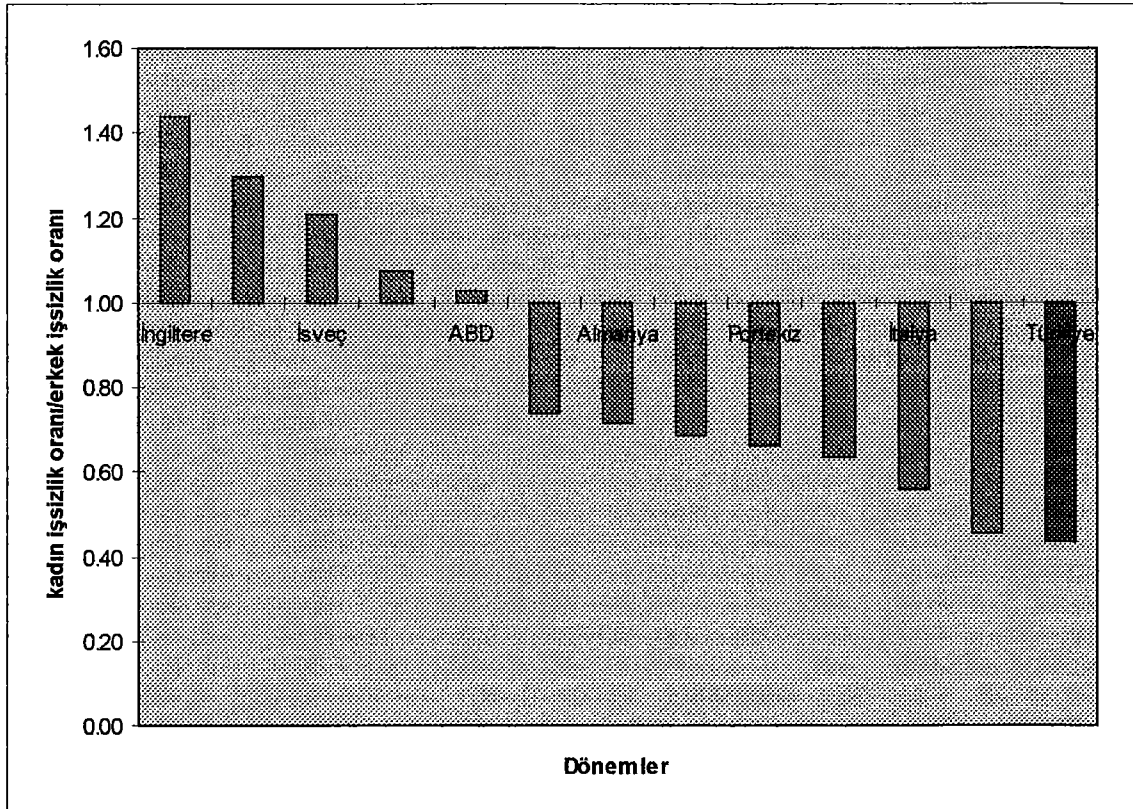


Türkiye tarımsal kesimde kadın işsizliğin hemen hemen sıfır olması ve kadın işgücünün de % 80'inin tarımsal işgücü nedeniyle karşılaştırma da 1'den küçük bir katsayı ile kendine oldukça iyi bir yer edinmiş bulunuyor. Yine'de Türkiye'nin diğer iki müslüman ülke Mısır ve Fas'dan daha iyi bir konumda olduğunu rahatlıkla savunabiliriz. Tüm eksikliklerine rağmen laik toplumun varlığının ve cumhuriyet döneminde kadının promosyonunun, işe almada cinsel ayrımcılığı ülkemizde törpülediğini söyleyebiliriz. Keza,

ispanyol maçıızminin temsilcilerinden sayılabilecek Meksika'ya kıyasla da Türkiye'nin kadın istihdamı açısından daha eşitlikçi olması şartıcı sayılmayabilir. Brezilya ile G.Kore'de kadın işsizlik oranının erkek işsizlik oranından daha düşük olmasının nedenlerinin ayrıca araştırılması gerekir.

Gelişmiş Batı ülkeleri ile karşılaştırma daha çarpıcı ve anlamlı bulgulara olanak vermektedir. Grafik 3.12'de Türkiye'nin işsizlik oranları karşılaştırmayı olanaklı kılmak için tarım dışı kesime ilişkindir. Bu kez Türkiye en kötü konuma sahip ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Belçika'yı bir yana bırakırsak "cinsiyet ayrımcılığı" sıralaması ile kadın işsizliğin göreceli yüksekliği arasında çok yakın bir ilişki olduğunu gözlemliyoruz. Güney'e Akdeniz'e doğru indikçe ve Doğu'ya doğru gidildikçe katsayı yükselmekte ve ülkeler Türkiye'den itibaren sıralanmaktadır. Buna karşın kültürel olarak kadın erkek eşitliğinin geçerli olduğu, ayrıca kurumsal olarak da işte "cinsel ayrımcılıkla" mücadelenin gelişmiş olduğu İskandinav ülkelerinde kadın işsizlik oranının erkek işsizlik oranından daha düşük olduğu görülmektedir.

Grafik 2.12



"Cinsel ayrımcılık" argümanının çekici bir yanı olmakla birlikte olayın bu boyutla sınırlı olmadığını grafik 3.12'de gözlemleyebiliyoruz. İngiltere kadın işsizliğin göreceli olarak en düşük olduğu ülke olurken, Belçika'da en yüksek ülke olmaktadır. İngiltere'nin İskandinav ülkelerinden kadın erkek eşitliği açısından daha ileri bir ülke olduğu söylenemez. Aynı şekilde Belçika'nın da bu açıdan İngiltere'den çok daha kötü bir ülke olduğunu ileri süremeyiz. Bu aykırılık kadın işsizlik oranının göreceli yüksekliği / düşüklüğünde başka etkenlerin de rol oynadığını gösteriyor.

Bunlardan ilki işsizlik oranı düştükçe kadın / erkek işsizlik oranı katsayısının da azalmasıdır (bkz. Tablo Ek 3.). Bir bakıma bu olguda doğal bir mekanizma gizlidir. İşsizliğin azalması bir bakıma defavorize grupların iş bulma şanslarının artmasıyla gerçekleşir. Kadınlar da genel de bu defavorize grupların başında gelmektedir. Dolayısıyla işsizliğin azalması bir bakıma kadın işsizliğin daha hızlı azalmasının bir sonucudur. Bu mekanizma kadın / erkek işsizlik oranı katsayısını doğal olarak azaltır. İşsizlik yükselirken de doğal olarak tam tersi geçerlidir. İngiltere'de işsizlik oranı % 6 civarına düşmüşken, Belçika % 12'nin üzerindeki işsizlik oranı ile en yüksek işsizlik oranlarından birine sahiptir.

Ancak bu olgu tek başına yeterince açıklayıcı değildir. Aynı zamanda kadın emeğinin göreceli fiyatı ve niteliği de rol oynamaktadır. İngiltere'de uzun muhafazakar iktidar yıllarının işgücü piyasasında yaptığı önemli iki değişiklik, part-time işlerin gelişmesi ve kadın emeğinin güvencelerinin geriletilerek ucuzlatılmasıdır. İngiltere halen part-time çalışmanın kadın işgücü içinde en yüksek olduğu 3 ülkeden birisidir ve bu oran 1994 yılında % 44'e ulaşmıştır. Bir başka deyişle, hemen hemen her iki kadın çalışandan birisi part-time bir işte çalışmaktadır. Aynı yıl Belçika'da bu oran %23'tür. ABD'nin grafiğin tam ortasında yer almasını da bu iki etkenle açıklayabiliriz. ABD'nin kadın-erkek eşitliği açısından gerek kültürel gerek kurumsal olarak örneğin Fransa ve Almanya'dan daha ileri olduğu söylenemez. Bu üç ülkede kadın işgücü içinde part-time işlerin oranı hemen hemen aynı olup % 30 civarındadır. Ama buna karşın ABD'de işsizlik 1994 yılında % 6'nın altında iken Fransa ve Almanya'da % 10'nun üzerinde idi. Ayrıca ABD'de kadın emeğinin göreceli fiyatı

Fransa ve Almanya'ya oranla daha düşüktür.²⁶ Dolayısıyla ABD'de kadın emeğine talep daha yüksektir.

Bu çözümlemelerden Türkiye için ne gibi sonuçlar çıkarabiliriz. Türkiye'de kadın işsizlik oranının erkeklerinkinin 2 katını aşmasında "cinsel ayrımcılığın" rolü yadsınamaz. Ek olarak hatırlatmak gerekir ki Türkiye işsizliğin (tarım dışı) oldukça yüksek olduğu bir ülkedir: son yıllarda yaklaşık % 10. Ayrıca part-time çalışmanın kurumsal alt yapısı da gelişmiş değildir. Ancak kadın emeğinin göreceli olarak ucuz olup olmadığı ayrıca araştırılması gereken bir konudur. Sanırız ilk üç özelliğin Türkiye ekonomisinde mevcut olması kadın işsizliğin göreceli yüksekliğini açıklamakta şimdilik geçerli bir kanıt olarak kabul edilebilir.

İşsizlik ve Meslekler

DİE HİA'de farklı meslek gruplarında işsizliği takip etmektedir. Ama ne yazık ki DİE'nin meslek kategorileri ekonomik analiz açısından çok fazla anlamlı değildirler. DİE 7 kategori tanımlamıştır: *İlmi ve Teknik elemanlar ile serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili meslekler*(1), *Müteşebbisler, direktörler ve üst kademe yöneticileri*(2), *İdari personel ve benzeri çalışanlar*(3), *Ticaret ve satış personeli*(4), *Hizmet işlerinde çalışanlar*(5), *tarım çalışanları*(6), *Tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananlar*(7). Bunlara ek olarak "mesleği tayin edilemeyenler" ile "iş bulmuş çalışmak için bekleyenler" dikkate alınmaktadır. Ancak bu iki kategoriye mensup işsiz sayısı marjinaldir.

Bu meslek grupları genelde türdeş olmayan toplulaştırmalardır. Bununla birlikte bu grupların bir kısmı eğitim düzeyleri itibariyle türdeş bir yapı sergilemektedirler. Örneğin, *Tarım dışı üretim faaliyetlerinde çalışanlar ve ulaştırma makineleri kullananlar ile Hizmet işlerinde çalışanlar* grupları içinde **ilkokul ve daha aşağı** düzeyde eğitim görenlerin payı sırasıyla % 76 ve % 74'tür. Bu iki kategorideki çalışanların çok büyük

²⁶ *French Unemployment: Why France and The USA are alike*, D.Cohen, A. Lefranc & G. Saint-Paul,

ölçüde vasıfsız ya da düşük vasıflı sanayi ve hizmet sektörü ücretlilerinden oluştuğu anlaşılıyor. Buna karşın, *İlmi ve Teknik elemanlar - serbest meslek sahipleri ile İdari Personel* grupları içinde **lise ve daha yüksek** düzeyde eğitim görenlerin payı sırasıyla % 90 ve % 78'dir.²⁷ DİE istihdamın içinde meslek gruplarının eğitim düzeylerini ne yazık ki yayınlamamaktadır. Ama işsizler içindeki eğitim düzeyi dağılımının istihdam içindeki dağılımlı büyük bir benzerlik gösterdiğini, hatta yukarıda verilen oranların istihdam içinde daha yüksek olduğunu rahatlıkla varsayabiliriz.

Bu kabulde birlikte yukarıdaki dört meslek grubuna özgün işsizlik oranlarını hesapladığımızda karşımıza ilginç bir tablo çıkmaktadır:²⁸

<i>Teknik - Serbest</i>	<i>Toplam işsizlik</i>	<i>Sanayi işçileri</i>	<i>Hizmet işçileri</i>	<i>İdari personel</i>
% 7.5	%9.1	%10	% 12	% 20

İlmi ve teknik elemanlar ile serbest meslek sahipleri kategorisinde işsizlik tarım dışı ortalama işsizlikten daha düşüktür. Bu sonuç şaşırtıcı değildir çünkü bu kategoride vasıf uyumsuzluğu sorunu görece olarak daha azdır. Ayrıca "serbest meslek" kategorisinde işsizlik sorununun tanım icabı olmaması gerekir. Ancak DİE'nin bu alt grubu nasıl tanımladığı belli değildir. Eğer bu alt grupta işsizlik oranının daha da düşük olabileceği kabul edilirse "İlmi ve Teknik elemanlar" alt grubunun işsizlik oranı daha yüksek çıkabilir. Bu kategoride işsizlik oranının ortalamasının altında olmasının diğer bir yönü de, lise ve üstü eğitim (payın % 90 olduğunu hatırlayalım) spesifik vasıf gerektiren iş arzıyla-emek talebiyle birleşince iş bulma olasılığını yükseltmesidir.

Economic Policy, 25 Ekim 1997.

²⁷ Hesaplamalar HİA Nisan 1996 Tablo E.39'dan hesaplanmıştır. *Ticaret ve satış personeli eğitim düzeyi bileşimi normal bir dağılım gösterdiğinden bu grup eğitim düzeyi bakımından belli bir özelliğe sahip değildir.*

²⁸ Bu tablo HİA Nisan 1996 Tablo E.39 ve E.7'den yararlanılarak hazırlanmıştır. İşsizlik oranları Nisan 1996'ya ilişkindir. Ayrıca belirtmemiz gerekir ki *Müşavirler, direktörler ve üst kademe yöneticileri* grubunda istihdam 500.000, buna karşılık işsizlik 7.000'den ibarettir. Dolayısıyla işsizlik oranı % 1.4'den ibarettir ve ortalamayı öneli ölçüde aşağıya çekmektedir.

Sanayi işçileri arasında işsizlik hemen hemen ortalama işsizlikle aynıdır. Bu kategori 5 milyonu aşan istihdam rakamıyla tarım dışı en büyük istihdamdır. İşsizliğin azaltılmasında bu nedenle kilit bir konuma sahiptir. Daha önce değinildiği gibi bu kategoride işsizlikle mücadele esas olarak yüksek yatırım ve yüksek miktarda iş yaratılması ile sürdürülmek zorundadır.

Hizmetlerde çalışanların sayısı yaklaşık 1700'dir. Bu kategoride işsizliğin göreceli olarak yüksek olmasının nedenini ya da nedenlerini belirlemek mevcut bilgi ve veri düzeyinde pek kolay değildir. Hizmet alanında verim genelde düşüktür. Dolayısıyla bu sektör gerçek ücret düzeyine diğer sektörlerden daha duyarlıdır. Denge ücret düzeyi ile geçerli ücret düzeyleri arasındaki muhtemel bir fark bu sektörde işsizliğin yüksek çıkmasını kısmen açıklayabilir. Diğer bir etken de vasıf uyumsuzluğu olabilir. Bu kategoride eğitim düzeyinin düşüklüğü, buna karşın bu sektörde giderek özel vasıflar gerektiren işlerin artması yüksek işsizliğin diğer bir nedeni olabilir.

En çarpıcı olgu *İdari personel ve benzeri çalışanlar* kategorisinde ortaya çıkan % 20'lik olağan üstü işsizlik oranıdır. Bu grubun eğitim düzeyi oldukça yüksektir: % 78'i lise ve daha yüksek eğitime sahip. Bu bakımdan aslında işsizlik oranının ortalamanın altında çıkması beklenirdi. Ancak grubun bileşimine daha yakından bakıldığında % 54'ünün normal lise mezunu olduğu, % 22'sinin orta okul mezunu olduğu görülmektedir. Meslek lisesi mezunlarının oranı % 16, üniversite mezunlarının ise % 8'den ibarettir. Grubun ismi de tipik bir şekilde "memur" kategorisini çağrıştırmaktadır. Grubun Türkiye'nin ortalamasına göre daha yüksek düzeyde eğitim almış olmaları ücret beklentilerini, teknik deyimle rezervasyon ücretlerini yükseltirken, bu eğitim sırasında hiç bir spesifik vasıf edinmemiş olmaları bu yüksek işsizlik oranını açıklamaktadır. Bir yandan denge ücret düzeyinin üzerinde bir rezervasyon ücreti, diğer yandan yüksek dozda vasıf uyumsuzluğu bu kategoriyi işsizlik açısından en riskli grup konumuna sokmaktadır.

Bu sonuç ayrıca okunan yıl sayısı ile ölçülen eğitim düzeyi ile işsizlik arasında doğrudan ve basit ilişki kurmanın son derece yanıltıcı olduğunu göstermektedir. Diploma

ile işsizlik arasındaki ilişkiyi genel düzeyde ve daha sistematik bir biçimde inceleyerek konuyu daha iyi aydınlatmak olanaklıdır.

İşsizlik ve Diploma

İktisat bilimi içinde, özellikle son yıllarda yapılan ampirik ve teorik araştırmalarda, karını maximize etmeyi amaç edinen firmaların yeni işe alacakları kişilerin verimliliği hakkında yeterli bilgiye sahip değilse, tek ve en önemli faktör olarak eğitim düzeyine²⁹ baktıkları belirtilir. "*Signal*" teorisi olarak da bilinen bu açıklamada eğitim düzeyine bakmaktaki amaç doğal olarak yeni elemanların ne kadar kısa zamanda öğrenme (learning) yeteneğine sahip olduğunu belirleyerek bunu verimlilik açısından değerlendirmektir.

Son zamanlarda ampirik çalışmalarda da işsizlik ile eğitim arasındaki ilişkiler önemli bir pay almıştır. Bu noktada sorulan temel soru ise istihdam edilen kişinin yapacağı işi ne kadar bir hızda öğrenebilme ve bunu bir gösterge olarak işe ne kadar bir zamanda yansıtabilmesidir. Daha değişik bir yaklaşımla gelir sinyali olarak tanımlayabileceğimiz eğitimin istihdam üzerindeki etkisi üzerinde durulması gereken bir özellik taşımaktadır. Bu çerçevede ekonomik teorisi eğitim seviyesinin arttıkça işsizliğin için azalacağını belirtmektedir.

Veriler ve istatistiki yaklaşımların verdiği sonuçlar çerçevesinde de emek piyasasını inceleyen ekonomistler, uzun dönemde eğitim politikalarının ve emek piyasasının etkileşimini ortaya koymanın önemli olup olmadığını incelemişlerdir. Başka bir deyişle, temel nokta işsizliği etkileyen bağımsız değişkenlerden biri olarak kabul edilen eğitim seviyesinin Türkiye'deki işsizlik açısından önemini belirgin hale getirmektir. Araştırmaların bir sonraki durağı ise tecrübe destekli teknolojik gelişme ve işsizliktir. Örneğin Atlantik'in öbür yakasındaki en popüler fikir ise bu teknolojik gelişmenin az eğitilmiş işçilere olan talebi düşürdüğü ve onların emek arzı eğrisindeki sabit yerlerini aldıklarıdır. Buna paralel olarak bazı ekonomistler doğal olarak üretim fonksiyonu ve emek arzı eğrilerindeki artışların (ücretlerdeki artışlar sonucunda) bu nedene bağlı olduğunu belirtmiş ve Amerika'da ki 1960 lardaki işgücü arzındaki artışları bu bağlamda araştırmışlardır.

²⁹ Genel olarak bir kişinin okulda eğitim için harcadığı toplan yıl sayısı olarak gözlemlenebilir.

Avrupadaki görüş ise tam ters bir temele bağlanmıştır. Bazılarına göre işsizliğin eğitimden bağımsız bir yapı oluşturduğu ve buna bağlı olarak teknolojik gelişmenin de işsizliği etkilemediği, sorunun temelinde kurumsal yaklaşımların³⁰ ve sosyal sigorta ödemelerinin olduğu vurgulanmıştır.

Yukarıda incelenen iki grup dışında ayrıca Japonya'daki eğitim ve işsizlik durumundan bahsetmek bir bakıma yararlı bir karşılaştırma olanağı sağlayacaktır. Ülkemizde dede 8 yıllık kesintisiz eğitim modelinin tartışıldığı bu dönemde, Japonya'da belkide bizdeki eğitimcilerin de yapılanları ve yapılacakları takip etme ve politikalar oluşturma aşamasında dikkatlerinin yönelmesi gereken birtakım yapılanmalar olmaktadır. Ekonomist dergisinde ki(June 28,1997) araştırma yazısında böyle bir yapılanmanın 26 Haziran 1997 tarihinde tohumlarının atıldığı yazılmaktadır. Japon işçverenleri ve pedagojistlerinin ülkenin genç nüfusunun yapılanmasının zayıfladığı ölçüsündeki eleştirel yaklaşımlarından ve eğitimdeki uluslararası skorların diğer ülkeler ile karşılaştırılması sonucunda, eğitim bakanlığı bit takım radikal tedbirleri uygulamaya koydu. Buna göre eğitimin tekrar rayına oturtulması yaklaşımı prensipte de olsa kabul edilmiş olmaktadır.

Aynı araştırmada, ABD gibi bazı sanayileşmiş ülkelerde de uygulanan 'işte çalışırken eğitme' olarak adlandırabileceğimiz bir yapı Japonya için çok lüks sayılmaktadır. İşte bu lüks, ve eğitim sistemi ile işsizlik arasındaki oluşan dengesizlik sözkonusu gereksinimler karşısında bir nedensellik oluşturmuş ve özellikler bu çizgide şekillenmeye başlamıştır. Mezunlar ve okuldan terkler arasındaki işsizlik oranı yükselme eğilimine girmiş ve bu oran % 3,3 olan ülke ortalamasının 2-3 katına ulaşmıştır.

Ülkemiz ve benzeri gelişmekte ve az gelişmiş ülkeler için sorun belki de eğitim seviyesinin kendisi değil, bu seviyenin tam olarak iş ortamına yansımamasıdır. Daha başka bir ifade ile sorun uygun olmayan kalkınma stratejilerinden kaynaklanan emek talebinin azlığıdır. Örneğin Vietnam ve Filipinler'de eğitim seviyesi olarak ölçülen ortalama okula gitme yılının fazla olmasına karşın kişi başına ulusal gelirdeki büyümenin düşük olması dikkat çekicidir. Bu iki ülke insan sermayesini tam kapasite kullanamaya engel kalkınma stratejileri uygulamışlardır: Vietnam'da merkezi planlama, Filipinler'de ithal ikamesine dayalı kalkınma stratejisi. Diğer bazı Güney Asya ülkeleri buna rağmen

³⁰ Daha çok keynesyen bir yaklaşım tarzı göstermektedir. Bu kurumsal yaklaşımlar içerisinde yüksek asgari ücret, işten çıkarmanın yüksek maliyeti, yüksek işsizlik tazminatları (arz yükü) ve esnek olmayan piyasa yapısı açıklanabilir.

başlangıçta yeterli olmayan insan sermayesi unsuruna rağmen uyguladıkları kalkınma stratejisi sayesinde karşılaştırmalı bir avantaj elde etmişlerdir. Bu da doğal olarak insan sermayesinin kalkınma ya da büyüme sürecinde gerekli fakat yeterli olmadığını akla getirmektedir.

Ulusoy'un (1996) aynı çizgideki bir araştırması insan sermayesinin özellikle ekoomik dengelere giden dinamik yolda büyümeyi etkilemediği gerçeğini ampirik olarak göstermiştir. Bu 63 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeyi kapsayan panel veri analizi sonuçlarındaki diğer önemli bir nokta da, başlangıçta insan sermayesi fazla olan gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkeleri kişi başına milli gelirdeki büyüme açısından yakalayamadıklarıdır. Önemli nedenlerin başında belirttiğimiz gibi, hükümetlerin insan sermayesi politikalarının yanlışlığıdır. Buna bağlı birçok örnekler vardır: okulların kalitatif ve kantitatif yapısını baskı altına almak, eğitim kadroları ve gereksinimler yerine eğitim bürokrasisine aşırı harcamalar yapmak gibi. Ek bir açıklama ise emek piyasası ile eğitilmiş elemanların çakışma noktasının olmamasıdır.

Araştırmamızın bu bölümünde Türkiye'de işsizlik ile eğitim seviyesi arasındaki ilişkiyi şu noktalar çerçevesinde istatistiksel ve dinamik bir yapı içerisinde inceleyeceğiz:

1. eğitimin unsurları ve işsizlik
2. yaş grubu, eğitim seviyesi ve işsizlik
3. cinsiyet, yaş grubu, eğitim seviyesi ve işsizlik.

Eğitim seviyesinin kompozisyonlarını incelemek salt toplam işsizlik oranını incelemekten daha avantajlı bir yapı arzedebilir. Örneğin işsizlik oranı içinde ilkokul mezunlarının ya da yüksekokul veya üniversite bitirmişlerin işsizler içindeki yerini incelemek emek piyasası ile eğitilmiş işgücünün kesişme noktalarının belirlenebilmesi açısından önemlidir. DİE'nin HAI anket sonuçlarına baktığımızda, Türkiye'de işsizliğin kompozisyonundaki en büyük payı lise mezunları almaktadır. Ülke genelinde 1988 den 1996ya kadar olan zaman sürecinde ortalama işsizlik oranının % 15-20'sini bu grup oluşturmaktadır. Arkasından eşit paylara sahip iki grup gelmektedir: lise dengi meslek ve orta dengi meslek okulları. Özellikle bu oranlar eğitim seviyesi ile emek talebinin karşılaştırmasında Türk ekonomisi için şaşırtıcı olmayan bir olguyu ortaya çıkarmaktadır: lise ve lise dengi meslek mezunu kişilere olan emek talebi ülke genelinde zayıftır. Aynı trend ortaokul ve orta dengi meslek okulu mezunu kişiler içinde geçerlidir.

Grafik 3.13 öncelikle lise ve lise dengi meslek okulu mezunu kişilerin işsizlik oranlarını göstermektedir.³¹ Lise, lise dengi meslek okulları mezunu ve tarım dışı ülke geneli işsizlik karşılaştırıldığında, lise mezunlarının işsizlik oranlarının her zaman Türkiye genelindeki işsizlik oranının üstünde seyrettiğini görmekteyiz. Örneğin 1988 Ekim ayında % 15,1 olan tarım dışı işsizlik oranına rağmen, lise mezunlarını işsizlik oranı % 20,9 olarak gerçekleşmiş, daha sonraki yıllarda aradaki bu farklılık sabit bir trendde devam etmiş, 1995 Ekim itibarıyla ise bu fark bir kaç puanlık düşüş göstermesine rağmen yinede anlamlı bir seviyede seyretmektedir.³²

Lise dengi meslek okulları mezunlarının işsizlik oranları yine tarım dışı ülke genelindeki işsizlik oranından daha yüksek bir orana sahiptir. Buna ek olarak, 1988 ve 1989 yıllarındaki ölçme hatalarını ve ölçümlerdeki yapısal değişiklikleri düşünersek, 1990 yılından 1996 yılına kadar bu okul mezunları arasındaki işsizlik oranı lise mezunlarına yakın bir oranda gerçekleşmiştir, hatta 1995 Ekim ayı itibarıyla daha yüksek bir orana erişmiştir. Bu beklemediğimiz bir durumdur. Çünkü amaçları itibarıyla bu okullardan mezun olanlar emek piyasasında kendine bir konum edinebilecek bir *eğitim seviyesine* ve *tecrübeye* sahiptirler. Fakat sorunların temel kaynağını da aslında bu tecrübe oluşturmaktadır. Çünkü bu grubun bu tecrübelerinden dolayı oluşan *reservasyon ücretlerinin* yüksekliği emek talebini azaltmaktadır. Grafik 3.14'e baktığımızda belkide bu gerçek ortaya çıkmaktadır.

Grafik 3.14'de üç grubun işsizlik oranları ile ülke genelindeki işsizlik oranları karşılaştırılmıştır. Bunlar ilkökul mezunu, okuryazar olup bir okul bitirmeyenler ve okuryazar olmayanlar. Biz bu grupları vasıfsız olmaları özelliğinden dolayı aynı kategride şnceledik. Buna göre, beklendiği gibi bu grup içindeki işsizlik oranı 1996 Ekim ayı sayımları hariç hep ülke genelindeki işsizlik oranının (Tarım sektörü dahil) üstünde seyretmektedir. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi vasıfsızlık özelliği dolayısıyla ücretlerin

³¹ Bu ve bundan sonraki eğitim seviyesi ve işsizlik arasındaki karşılaştırmalarda, ülke genelindeki işsizlik oranlarını tarım dışı olarak aldık. Bunu yapmamızdaki amaç doğal olarak HAI sayımlarında da görüldüğü gibi eğitim seviyesine göre tarım sektöründeki işsizlerin gözardı edilebilecek seviyede düşük olmasıdır. Fakat en önemli neden ise HAI anketlerinde eğitim seviyesine göre tarım dışı işgücününün olmaması yada elde edilememesidir. Bunun yanında, İlkokul ve daha düşük eğitim seviyesindeki işsizliğin incelenmesinde tarım sektöründe dahil edilmiştir.

³² Analize tarım sektörünü dahil ettiğimizde, lise mezunu işsizlik oranının ülke genelinin 2 katından daha fazla olduğu görülmektedir. Fakat bu oran yine işsizlik oranına paralel olarak son yıllarda azalma eğilimindedir. Örneğin 1988 Ekim ayı itibarıyla % 20.9 olan lise mezunu işsizlerin bu oranı 1995 Ekim'de % 13, Ekim 1996'da ise %14.2 olarak gerçekleşmiştir. Bu zaman sürecinde ülke ortalamasının yaklaşık 2.5 katı olan bu grubun işsizlik oranı 1995 Ekim'inde 1.95 katına çıkmış, fakat bir yıl içinde yine aynı seviyesine gelmiştir.

düşük olması bu grup için emek talebini artırmaktadır. Grafik 3.15’de ortaokul ve ortaokul dengi meslek okulları mezunlarını tarım dışı işsizlik oranları ile karşılaştırılmasında da beklenenin aksine meslek okullarındaki işsizlik daha yüksek çıkmış ve tarım dışı işsizlik oranları ile paralel bir yapı oluşturmuştur.

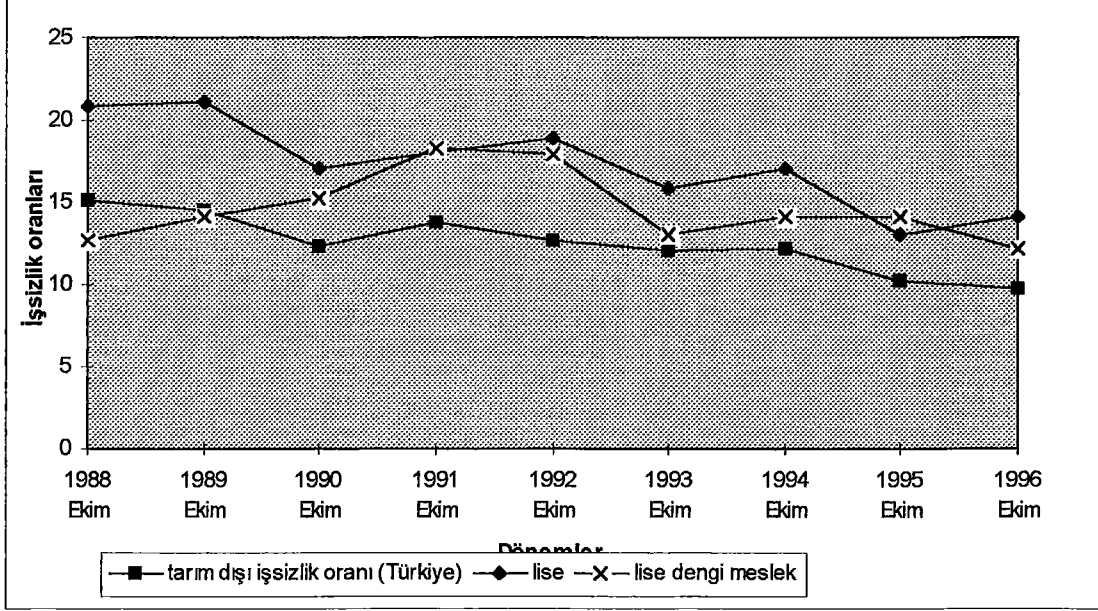
Grafik 3.16 aynı yapısal bağlantıyı yüksek öğrenim görmüş kişiler için incelemektedir. Yükseköğrenim görmüş kişiler arasındaki işsizlik ülke ortalamasının altında seyretmektedir. Öyleki ülke genelindeki işsizlik (tarım dışı) bazı zamanlarda yüksek okul veya fakülte bitirmiş kişiler arasındaki işsizlik oranının iki katına çıkmaktadır. Fakat oranlardaki bu farklılık 1994 Ekim itibariyle azalmaya başlamıştır. Bu öğrenim seviyesindeki işsizlik oranının ülke geneline göre düşüklüğü az gelişmiş ülkelerdeki yapıya paralel bir konum oluşturmaktadır. Yani vasıflı işgücüne olan talep artmaktadır fakat aynı zamanda emek arzıda yeterli bir seviyede bulunmamaktadır. Yani analizin bu iki boyutunun incelenmesi daha anlamlı olacağı kanaatindeyiz.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde belki de üzerinde fazla araştırma yapılmayan en önemli konulardan bir tanesi ise *tecrübeye dayalı teknolojik gelişme* ile işsizlik arasında olan bağlantı ve bu durumun doğurduğu sonuçlardır. Bu ekonomik sonuçlardan bir tanesi tecrübeye dayalı teknolojik gelişmenin ücretler genel seviyesinde reel olan bir artış yarattığıdır. Doğal olarak bu noktada akla bir kaç soru gelmektedir. Bunlar genel olarak teknolojik gelişmenin nasıl ölçüldüğü ve bunun endüstriler arası ücret, dolayısıyla istihdam seviyesi konusunda nasıl kullanılacağıdır. Ekonomik literatürde son zamana kadar üretim faktörlerinin oranı (kapital/işgücü) teknolojik gelişmenin kriteri olarak görülse de son 10 yılda gelişen yeni yaklaşımlar çerçevesinde Araştırma ve Geliştirme (Ar&Ge) harcamalarının bu seviyeyi daha iyi yansıttığı belirtilmiştir. Her iki durumdada emek piyasası için durum aynı doğrultudadır. Bu doğrultu ise ilgili endüstri kolu ile aynı endüstrideki reel ücret seviyesinin arasında positif bir ilişkinin olmasıdır. Biraz yukarıda da belirttiğimiz gibi buradaki temel faktör ise teknolojik gelişmenin ücretlilerin tecrübesine dayalı olmasıdır.

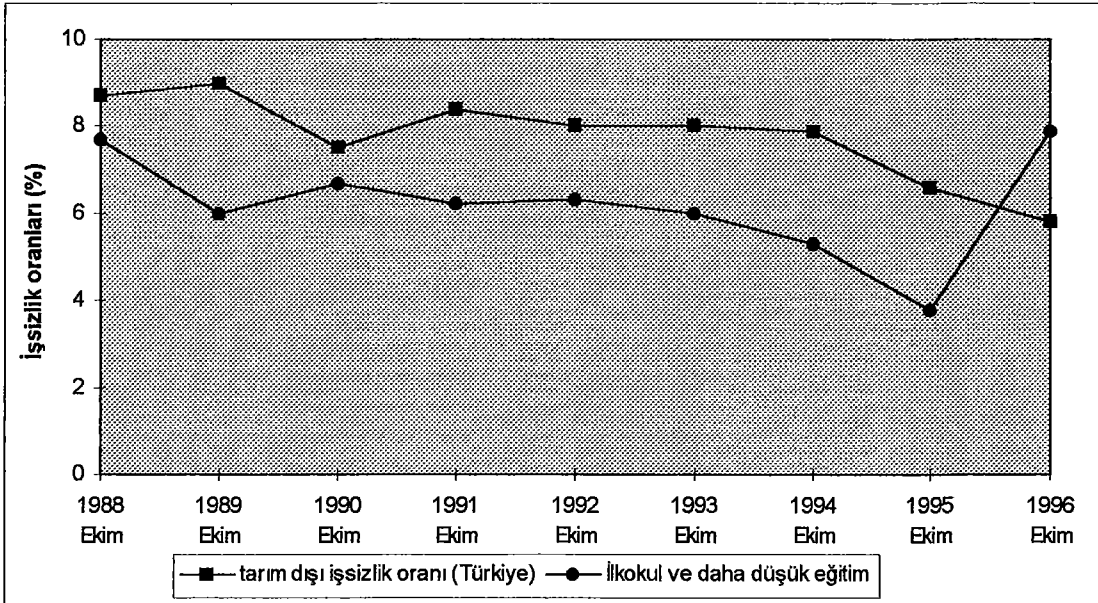
Neden tecrübeye dayalı teknolojik gelişme sonucunda reel ücret yükselmektedir? Genel olarak teknolojik gelişme hızı yüksek endüstrilerde işçilerin/ücretlilerin insan sermayesi seviyesi daha fazladır. Bu ise iki yönde incelenebilir: söz konusu kişilerin eğitim seviyesi ya yüksektir ya da çalışırken aldıkları eğitim (on-the-job training) fazladır.

Bu durumda Türkiye'nin konumu nedir? Somut veriler ve ampirik çalışmalar olmadan kesin ifadelerin kullanılması doğru olmasada işgücünün yapısına ve firma veya endüstrilerin yaptıkları (Ar&Ge) harcamalarına bakarak yorum yapmak zor olamsa gerek. Üke genelindeki çoğunluğu oluşturan işletmelerde çalışanların sayısının 9 ve aşağı olduğu ve yine aynı genelde (Ar&Ge) harcamalarının milli gelirin % 1'inden az olduğu ülkemizde bu karşılaştırmanın yapılmasının zor olduğu, özellikle ampirik çalışmalarda çeşitli sorunlar yaratacağı söylenebilir. Fakat yine de özellikle bazı sanayi kollarında yoğunlaşarak araştırmanın yapılması anlamlı olabilir.

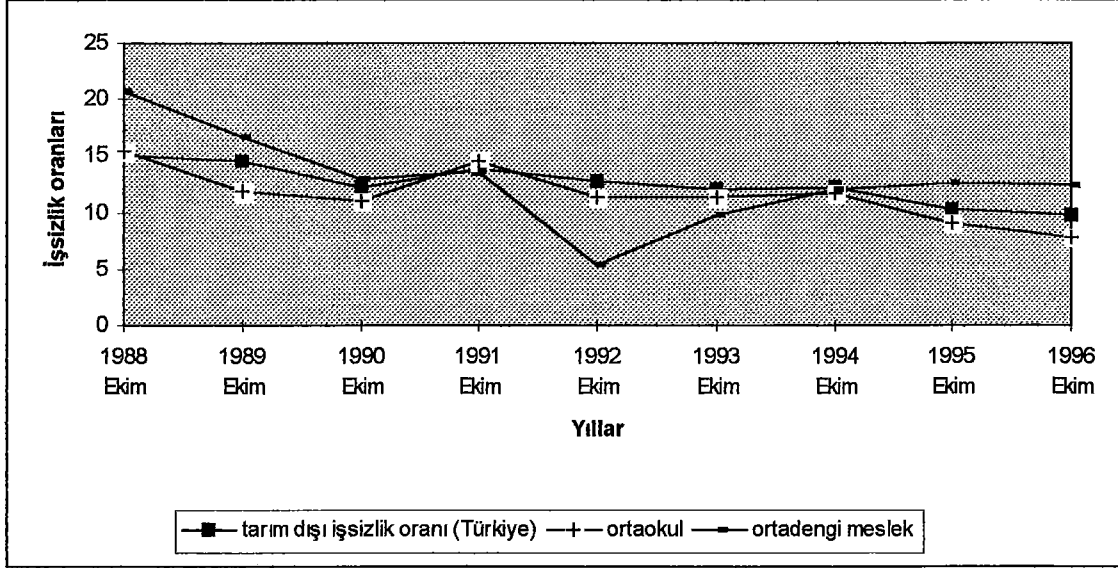
Grafik 2.13
Eğitim seviyesi ve İşsizlik (lise, lise dengi meslek lisesi)



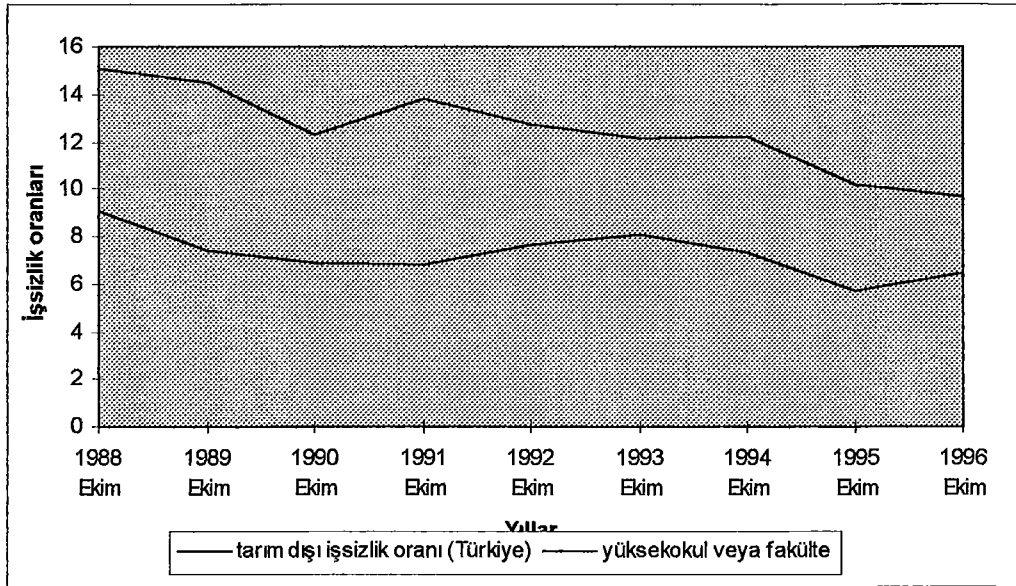
Grafik 2.14
Eğitim seviyesi ve İşsizlik (ilkokul ve daha düşük)



Grafik 2.15
Eğitim seviyesi ve İşsizlik (ortaokul, ortaokul dengi meslek)



Grafik 2.16
Eğitim seviyesi ve İşsizlik (yüksekokul veya fakülte)



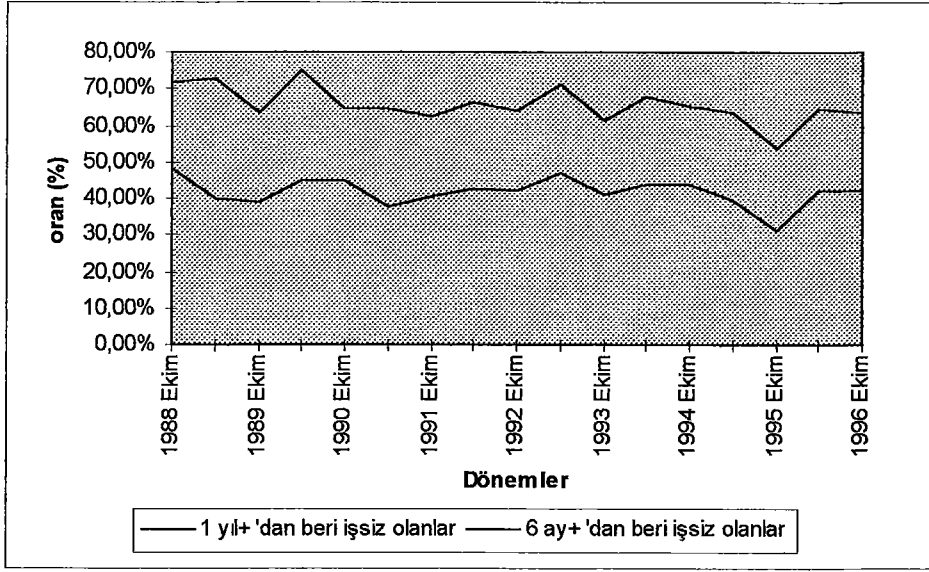
Uzun dönemli işsizlik ve Hysteresis Olgusu

İşsizliğin yapısının araştırılmasında uzun dönemli işsizliğin boyutu ve buna bağlı olarak sürkelilik kazanan işsizlik (*hysteresis*) önemli bir yere sahiptir. OECD uzun dönemli işsizliği 1 yıl ve daha fazla süreli işsizlik olarak tanımlamaktadır. Çalışmamızda biz de bu tanıma kabul edeceğiz.

İşsizliğin süreklilik kazanması işsizlikle mücadeleyi zorlaştıran en önemli etkenlerden birisidir ve daha önce deyindiğimiz gibi yapısal işsizlikle yakından ilişkilidir. Toplam işsizlerin içinde uzun dönemli işsizlerin payının artmasının başlıca nedeni bir kez işini kaybeden kişilerin özellikle vasıfları ve yaşları bakımından işgüçlerine yönelik talep zayıfsa, bu kişilerin işbulma sürelerinin büyük ölçüde uzamasıdır. Bu süre uzadıkça bu kişiler bir yandan vasıflarını yitirmeye devam ederler, diğer yandan işverenlerin işe alma önceliği bakımından sürekli gerilerler. Sonuç olarak bu gruplarda işsizlik sürsinin uzaması yüksek bir olasılıktır. Ekonomik resesyonları izleyen dönemlerde konjonktürel işsizlik arttığında yeni işsizlerin bir kısmı belirtilen nedenlerden ötürü uzun dönemli işsizleğe aday grubuna girerler ve bu işsizlerin önemli bir bölümü de gerçekten uzun dönemli işsizlere dönüşür. Bu süreç yapısal işsizlik oranını yükselten önemli bir etkidir. Bu tür bir işsizlikle mücadele etmek kolayca anlaşılacağı gibi son derece zordur.

Türkiye'de işsizliğin (tarım dışı) uzun dönemli işsizlik boyutunu inceleyerek ve gelişmiş Batı ülkeleri ile karşılaştırarak uzun dönemli işsizlik sorununun ülkemizdeki özelliklerini belirlemeye çalışalım.

Grafik 2.17
Türkiye'de Uzun Dönemli İşsizlik
 (Toplam İşsizlik İçinde yüzde olarak: 1988-1996)



Grafik 2.17 Türkiye'de uzun dönemli işsizlerin (1 yıldan daha fazla süredir işsiz) ile 6 aydan daha fazla süredir işsizlerin toplam işsizlik içindeki payları görülmektedir. İlk özellik uzun dönemli işsizlerin toplam işsizlerin yaklaşık yarısına yakın bölümünü oluşturmasıdır. 6 ay ve daha fazla süredir işsizliği de kısmen uzun dönemli bir işsizlik olarak, ya da yapısal işsizliğin düzeyi hakkında iyi fikir veren bir gösterge olarak kabul edersek, Türkiye'de işsizlerin yaklaşık %65'inin sorunlu işsizlerden oluştuğunu görüyoruz. Bu özellik işsizlikle mücadeleyi zorlaştıran bir ortam yaratmaktadır.

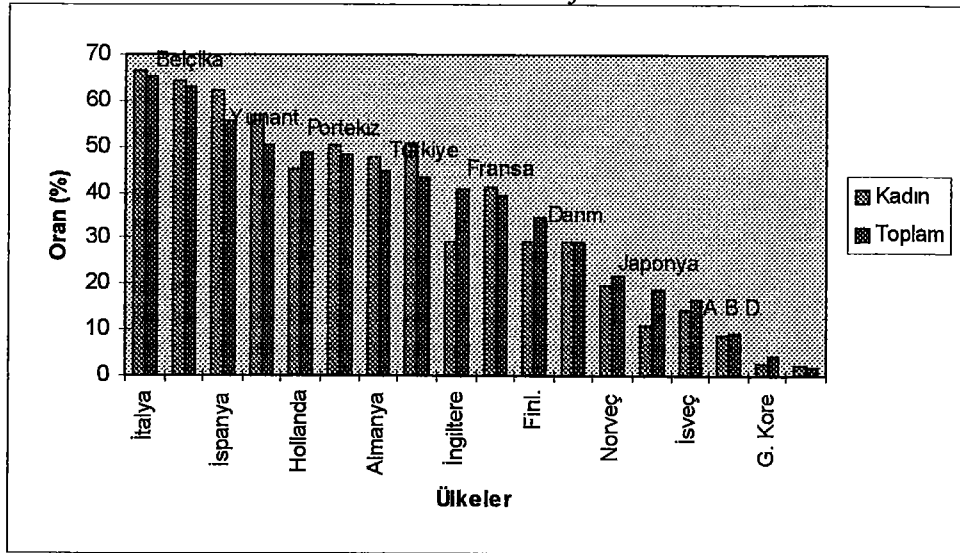
Grafik 3. ... de gözlemelenen diğer bir özellik de uzun dönemli işsizliğin durağan bir seyir izlemesidir. İncelenen dönemde işsizlik oranının da azalışa rağmen uzun dönemli işsizliğin belirgin bir azalış trendin de olmaması biraz şaşırtıcıdır.

Genelde uzun dönemli işsizliğin işsizlik oranıyla pozitif bir korelasyon sergilediği kabul edilen bir olgudur. Burada kastedilen azalması son derece doğal olan uzun dönemli işsizlerin işgücüne oranı değil, bu tür işsizlerin toplam işsizlik içindeki paylarıdır. Bu sonuca neden olan mekanizma şöyle işlemektedir: İşsizler azaldıkça, uzun dönemli işsizlik havuzuna girişler de düşmekte, buna karşın doğal çıkışlar aynen devam ederken (ölümler, yaş haddi vb) iş bulanların oranı arttığından havuzdan çıkışlarda da bir artış meydana gelmektedir. Nitekim 1990-94 yılları arasında Danimarka, ABD ve İngiltere'de işsizlik düzenli ve belirgin bir azalış göstermiş, bu azalışa paralel olarak uzun dönemli işsizliğin toplam işsizlik içindeki payı da belirgin bir azalış sergilemiştir Diğer yandan işsizliğin

düzenli ve belirgin bir artış gösterdiği Portekiz ve Almanya'da uzun dönemli işsizlerin göreceli ağırlığı artmıştır. (bkz. tablo Ek... ve tablo ek....).

Türkiye'de bu ilişkinin gözlemlenmemesinin açıklanması gerekir. Ancak eldeki bilgilerle bu açıklama olanaksız gibi durmaktadır. Ama yine de bir kaç şey söylemek olanaklıdır. Grafik 3... en dikkat çekici yönü Ekim 1995'de uzun dönemli işsizlik payının 8 puanlık çok ani bir düşüş göstermesidir. 1995 yılının 1994 krizini izleyen ve oldukça yüksek bir (yaklaşık % 8) ekonomik büyümenin gerçekleştiği bir yıl olduğu düşünülürse bu yüksek düşüş kısmen açıklanabilir. Ancak 1996 yılında yüksek büyümenin devam etmesi ve genel işsizlik oranının azalmaya devam etmesine karşın uzun dönemli işsizlik oranında yendin yükselişin ortaya çıkması standart açıklama ile çelişmektedir. Keza daha önceki dönemlerde de genel işsizlik oranı ile uzun dönemli işsizliğin payı arasında beklenen pozitif bağ gözlemlenmemektedir. Konu şimdilik araştırmacılar tarafından çözüm bekleyen bir puzzle olarak kabul edilebilir.

Grafik 2.18
Uzun Dönem İşsizlik
OECD Ülkeleri ve Türkiye: 1990-96



Grafik 2.18'de görüldüğü gibi Türkiye uzun dönem işsizlik karşılaştırmasında kıta Avrupası'nın yüksek işsizliğe sahip ülkeleri ile aynı grupta yer almaktadır. Bu grubun içinde Fransa, Almanya, İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Belçika ve Hollanda yer alıyor. İşsizliğin 1992-93'lere kadar son derece düşük olduğu İskandinav ülkeleri ayrı bir grup

oluşturmaktadır. Bu ülkelerde uzun dönemli işsizlik oranı önce işsizliğe paralel olarak yükselmiş daha sonra % 20 civarında stabilize olmuştur. İngiltere'de nispeten düşük işsizliğe karşın (1996'da % 8.2) uzun dönem işsizlik oranı yüksektir (% 40) ama düşme eğilimi içindedir. İngiltere'de işsizliğin 1993'ten beri düşmekte olduğunu (1993'de % 10.3), yani ancak kısa bir süreden beri düşmekte olduğu unutulmamalıdır. Azalan işsizliğin uzun dönem işsizliği çok daha yavaş bir tempoyla azalttığı düşünülürse, İngiltere'nin henüz yolun başında olduğu kubil edilebilir. ABD'nin durumu beklendiği gibidir. Bu ülkede hem genel işsizlik diğerlerine oranla daha düşük (1990-96 ortalama % 5.8) buna karşın işgücünün rotasyonu ve mobilitesi çok daha yüksektir. Bu ülkede uzun dönemli işsizliğin son derece düşük olması (% 9.2) bu özelliklerin bir sonucudur. G. Kore ve Meksika'nın istisnai durumları ise esas olarak yine istisnai ölçüde düşük olan işsizlik oranlarına bağlamamız gerekir. İşsizlik oranı G.Kore'de işsizlik oranı % 2.5, Meksika'da ise, kriz yıllar olan 1994-1995'deki konjonktürel işsizlik artışını dikkate almazsak % 3.5'tir.

Bir ilk yaklaşım olarak, işsizliğin uzun süre yüksek seyrettiği (% 7-12) ekonomilerde uzun dönemli işsizlerin toplam işsizlik içindeki payının %40-60 arasında olduğunu belirtebiliriz. Uzun dönemli işsizlik oranının yüksek olduğu grubun içine girildiğinde, Türkiye'nin İspanya'dan daha düşük bir uzun dönem işsizlik oranına sahip olduğu görülmektedir. İspanya'nın Türkiye'den çok daha yüksek bir işsizlik oranına (kabaca % 10' a karşılık % 20) sahip olmasının bu olguyu açıkladığı düşünülebilir. Ancak Portekiz, Yunanistan ve İtalya'nın konumları bu açıklamayı geçersiz kılmaktadır. 1990-96 döneminde işsizlik oranı Portekiz'de ortalama yaklaşık % 7, Yunanistan'da % 9, İtalya'da ise % 11.5'dir. Türkiye'de de tarım dışı işsizlik aynı dönemde ortalama olarak yaklaşık % 11.5 idi. Oysa bu ülkelerde uzun dönemli işsizlerin oranı sırasıyla % 48, 50.5 ve 65 iken Türkiye'de % 43'tür. Bir bakıma işsizlik oranı ile uzun dönem işsizlik arasındaki pozitif ilişki bu üç Avrupa ülkesi için doğrulanmakta ama Türkiye için doğrulanmamaktadır. Türkiye'de uzun dönem işsizlik göreceli olarak daha düşüktür.

Bir kez daha Türkiye'de uzun dönemli işsizliğin bazı farklı özellikleri olabileceğini düşündüren bir durumla karşılaşmıyoruz. Bu farklılığı kısmen açıklamak amacıyla çalışma hipotezi şeklinde olayın cinsiyet boyutunu dikkate alabiliriz. Grafik 3. .. kırmızı renkli

sütunlar uzun dönemli kadın işsizlik oranlarını göstermektedir. Kadın işsizliğin çeşitli boyutlarını yukarıda ele almıştık. Vardığımız sonuçlar uzun dönemli işsizlik açısından da doğrulanmaktadır. Kıta Avrupası'nda uzun dönemli kadın işsizlerin oran ortalamadan daha yüksektir ve Güney'e inildikçe fark artmaktadır. Bir bakıma uzun dönemli işsizlik daha çok kadınları vurmaktadır. Yine beklendiği gibi ortalamadan en büyük sapma Türkiye'dedir. Uzun dönem işsizlik oranı ortalama % 43 iken, uzun dönem kadın işsizlik oranı ortalama % 51'dir. Aynı zamanda birinci bölümde de incelediğimiz gibi, Türkiye'de kadınların tarım dışı işgücüne katılım oranı Avrupa ülkelerine kıyasla son derece düşüktür. Bir bakıma, Türkiye ile karşılaştırdığımız Avrupa ülkelerinde yüksek çalışan kadın oranı, yüksek uzun dönem kadın işsizlik ile birleştiğinden ortalamayı yükseltmekte, Türkiye'de ise tersi olmaktadır. Nitekim Türkiye'de uzun dönem erkek işsizlik oranı % 40.5 ile ortalamaya çok yakındır (%43). Bir an için Türkiye'de kadınların tarım dışı işgücüne katılımlarının halen olduğu gibi % 17(Ekim 1996) yerine Güney Avrupa ülkeleri düzeyinde (yaklaşık % 40) olduğunu kabul edecek olursak, uzun dönem işsizlik oranının da % 43 yerine % 45 çıkacağını hesaplayabiliriz. Yine de bir kez daha belirtmemiz gerekir ki açıklamanın tümü bundan ibaret değildir. Diğer etkenlerin belirlenmesi için uzun dönemli işsizliğin bileşimi ve dinamiklerine ilişkin daha fazla bilgiye ihtiyaç vardır.

...

Tablo Ek...
Gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye için işsizlik oranlarının karşılaştırılması

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Mısır	6.9	8.6	9.6	9.0	---	---
	5.4	5.2	5.9	6.4	---	---
	10.7	17.9	21.3	17.0	---	---
Filipinler	8.4	8.1	9.0	8.6	8.9	8.4
	7.3	7.1	8.1	7.9	8.2	7.9
	10.3	9.8	10.5	9.8	10.0	9.4
Güney Kore	2.6	2.1	2.3	2.4	2.8	2.4
	3.1	2.9	2.5	2.6	3.2	2.7
	1.8	1.8	1.9	2.1	2.2	1.9
Fas	16.3	15.4	17.0	16.0	---	---
	15.0	13.9	15.1	13.0	---	---
	19.8	19.6	22.6	25.3	---	---
Brezilya	3.0	3.7	---	---	---	---
	3.1	3.8	---	---	---	---
	2.9	3.4	---	---	---	---
Meksika	---	---	2.2	---	2.4	---
	---	---	1.7	---	2.1	---
	---	---	3.4	---	3.1	---
Tayland	1.4	2.2	2.7	---	---	---
	1.2	2.1	2.0	---	---	---
	1.6	2.4	3.5	---	---	---
Türkiye	9.0	7.5	8.4	8.0	8.0	7.9
	8.7	7.5	8.9	8.2	8.2	7.7
	9.7	7.5	7.3	7.6	7.5	8.2

Not: Ükelere ait ilk rakam genel işsizliği, ikinci rakam erkelerde, üçüncü rakam ise kadınlarda işsizlik oranlarını göstermektedir.

Tablo Ek....
Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye için işsizlik oranlarının karşılaştırılması

Ülkeler	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ABD	7.2	7.0	6.2	5.5	5.3	5.5	6.7	7.4	6.8	—
	7.0	6.9	6.2	5.5	5.2	5.6	7.0	7.8	7.1	—
	7.4	7.1	6.2	5.6	5.4	5.4	6.3	6.9	6.5	—
Belçika	11.4	11.3	11.3	10.1	8.3	7.2	—	7.7	8.2	9.7
	7.5	7.1	7.3	7.0	5.3	4.5	—	5.6	6.1	7.7
	17.9	17.9	17.6	15.1	13.0	11.4	—	10.7	11.1	12.7
Danimarka	9.1	7.9	7.9	8.7	9.5	9.7	10.6	11.3	12.4	12.2
	7.5	6.1	6.4	7.3	8.1	8.4	9.2	10.0	11.3	11.0
	11.0	10.0	9.6	10.3	11.1	11.3	12.1	12.9	13.7	13.6
İsveç	2.5	2.5	2.3	1.7	1.6	1.9	3.2	—	—	8.8
	2.6	2.4	2.2	1.8	1.6	2.0	3.9	—	—	10.4
	2.6	2.5	2.2	1.7	1.6	1.7	2.7	—	—	7.3
Norveç	2.6	2.0	2.1	3.2	4.9	5.2	5.5	5.9	6.0	5.4
	2.2	1.5	1.7	3.0	5.1	5.6	5.9	6.5	6.6	6.0
	3.1	2.5	2.6	3.4	4.7	4.8	5.0	5.1	5.2	4.7
Finlandiya	5.0	5.4	5.1	4.5	3.5	3.4	7.6	13.0	17.7	18.2
	5.5	6.1	5.8	5.1	3.6	4.0	9.2	15.2	19.5	19.6
	4.6	4.6	4.3	4.0	3.3	2.8	5.7	10.5	15.7	16.7
İspanya	21.6	21.2	20.5	19.5	17.3	16.3	16.4	18.4	22.7	24.2
	20.2	19.4	17.1	15.2	13.0	12.0	12.3	14.3	19.0	18.8
	25.0	25.3	27.5	27.7	25.4	24.2	13.8	25.6	29.2	31.4
Türkiye	—	—	—	13.0	12.4	10.8	12	11.1	10.6	12.2
	—	—	—	11.2	11.3	9.8	11.6	10.8	10.1	12.6
	—	—	—	34.1	29.7	24.2	26.2	21.0	21.8	21.4
İtalya	—	—	—	—	—	9.2	—	—	10.3	11.3
	—	—	—	—	—	7.0	—	—	7.8	8.8
	—	—	—	—	—	12.0	—	—	14.7	15.6
İngiltere	—	—	—	—	—	6.8	—	—	10.3	9.6
	—	—	—	—	—	7.0	—	—	12.4	11.4
	—	—	—	—	—	6.5	—	—	7.6	7.3
Portekiz	—	—	—	—	—	4.8	—	—	5.6	7.0
	—	—	—	—	—	3.3	—	—	4.8	6.2
	—	—	—	—	—	6.9	—	—	6.7	8.0

Not: Ülkelere ait ilk rakam genel işsizliği, ikinci rakam erkeklerde, üçüncü rakam ise kadınlarda işsizlik oranlarını göstermektedir